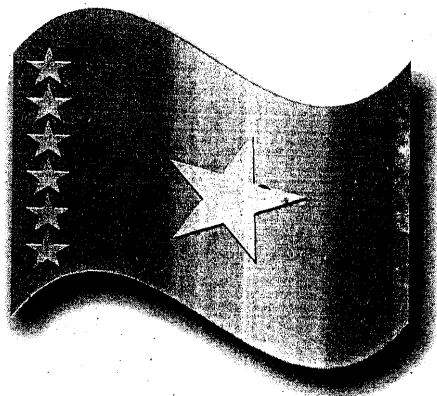


République Démocratique du Congo



PROGRAMME MINIMUM DE PARTENARIAT POUR LA TRANSITION ET LA RELANCE (P.M.P.T.R.) EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

**Document préparé par
le Gouvernement de la République Démocratique du Congo avec
le soutien de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies
pour le Développement (PNUD) et de la Mission de l'Organisation
des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC)**

Novembre 2004

**PROGRAMME MINIMUM DE PARTENARIAT
POUR LA TRANSITION ET LA RELANCE
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE
DU CONGO**

Document préparé par
le Gouvernement de la République Démocratique du Congo
avec le soutien de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour
le Développement (PNUD) et de la Mission de l'Organisation
des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC)

Novembre 2004

RAPPORT DE SYNTHESE

INTRODUCTION

1. Le Programme Minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance vise à définir un cadre stratégique pour la coopération du Gouvernement et des bailleurs, afin d'assurer le succès des processus de stabilisation, de relance et de transition durant les trois à quatre années à venir. Ce Programme est la première phase d'un effort plus large soutenu par une vision à dix ans. Il a été défini à la suite de la réunion du Groupe Consultatif pour la République Démocratique du Congo (RDC) qui s'est tenue à Paris les 17 et 18 décembre 2003, et durant laquelle les bailleurs ont encouragé le Gouvernement à préparer « un document, qui fournisse un cadre stratégique clair et qui inclue à la fois un Programme Multi-sectoriel d'Urgence de Reconstruction et de Réhabilitation (PMURR) « élargi » et des actions prioritaires dans d'autres domaines (tels que la Démobilisation, la Réintégration et le Désarmement (DDR) des anciens combattants, les élections, le renforcement institutionnel et l'appui budgétaire) pour présentation à la communauté des bailleurs (...). Ce document devrait présenter une stratégie de relance claire, dans l'attente du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) complet (...). Il permettrait aux bailleurs de suivre les progrès de mise en oeuvre et d'engager des ressources supplémentaires, ainsi que de transformer les engagements antérieurs en décaissements. »

2. Le Programme est le fruit de consultations avec un grand nombre de parties prenantes. Des consultations ont été menées au sein du Gouvernement (dont les membres ont approuvé les orientations générales et les priorités spécifiques), avec le secteur privé et avec la société civile. Des missions dans chacune des provinces du pays ont permis d'étendre ces consultations sur l'ensemble du territoire. Les résultats de ces discussions ont permis d'identifier objectifs et actions prioritaires pour la période à venir. Le document s'est également appuyé sur les récents travaux de recherche (notamment « Breaking the conflict trap » du Département de Recherche de la Banque mondiale) et sur l'expérience d'autres pays en matière de stratégie de sortie de crise après un conflit.

3. La préparation du Programme a également bénéficié de l'appui des partenaires de la RDC. Le Gouvernement souhaite remercier pour leur concours la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD, pour les questions de gouvernance) et la Mission d'Observation des Nations Unies au Congo (MONUC, pour les questions d'élections et de réforme du secteur de la sécurité). Le programme reflète également les recommandations d'un document préparé avec le soutien du Département britannique pour l'aide au développement (DFID) et intitulé « Les éléments essentiels du chemin critique pour une transition congolaise réussie » (en annexe). Le Gouvernement est également reconnaissant pour les commentaires reçus pendant et suivant la présentation d'une première version du Programme à l'occasion de la réunion de suivi des bailleurs de fonds tenue les 3 et 4 juillet 2004 à Kinshasa – qui ont été largement reflétés dans la présente version.

4. Le document se présente comme suit. La partie 1 présente le cadre général de partenariat qui est ici proposé. Les parties II et III décrivent brièvement les fondations d'un tel partenariat. La partie IV présente les grandes orientations retenues par le Gouvernement pour la période à venir. La partie V discute les priorités retenues. Une série d'annexes sectorielles accompagnent ce document: pour chaque secteur, elles identifient les objectifs spécifiques poursuivis dans le cadre du Programme, et les priorités en termes de réformes institutionnelles et d'investissements.

I. UN PARTENARIAT RENFORCE POUR LA TRANSITION ET LA RELANCE

5. La RDC se trouve aujourd'hui à un carrefour d'une importance historique. Après une décennie d'instabilité et de conflits, qui ont coûté la vie à plus de 3 millions de Congolais, les progrès des trois dernières années ont permis de retrouver une certaine stabilité politique et de renouer avec la croissance économique. Pourtant, la situation demeure très fragile et il faut donc poursuivre avec énergie et détermination les efforts en cours afin de consolider les succès des dernières années et d'en assurer la pérennité - pour parvenir à une paix durable pour les 58 millions de Congolais, mais aussi pour l'ensemble de l'Afrique centrale dont la RDC est un moteur et un stabilisateur potentiel.

6. Le Gouvernement de la RDC propose donc aux bailleurs de renforcer leur partenariat actuel, afin de faire face ensemble aux défis de la transition politique et de la relance économique. Ce partenariat renforcé, qui s'inspirera des principes du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), fournira le cadre d'une action commune, orientée vers les résultats, et comprenant des actions complémentaires du Gouvernement (notamment à travers la mise en oeuvre de politiques de réforme) et des bailleurs (en particulier par le financement d'un programme d'investissement). Le Gouvernement s'engage à poursuivre ce rapport de partenariat dans le cadre du processus DSRP en cours.

7. Le Programme Minimum de Partenariat pour la Transition fournit un cadre stratégique pour ce partenariat durant une période qui est singulière à plusieurs égards. Le Programme s'appuie sur le travail réalisé dans le cadre de la préparation du DSRP (voir l'encart 1). Or, l'action ne peut attendre, dans un contexte politique, économique et social fragile où les enjeux sont disproportionnés — et ce d'autant que l'intérêt réel des bailleurs permet de croire qu'une aide financière d'un montant relativement important pourrait être rendue disponible durant ces quelques années.

Encart 1: PMPTR et DSRP

Le PMPTR est élaboré en avance par rapport au DSRP final (dont la finalisation est prévue pour la seconde moitié de 2005) de manière à fournir un cadre pour les réformes institutionnelles et l'assistance des bailleurs de fonds au cours du processus d'élaboration du DSRP (sur la base des recommandations de la réunion du Groupe Consultatif de 2003)

Les deux documents font néanmoins partie d'un effort stratégique unique et commun, qui est reproduit à deux étapes différentes du développement:

- (i) Le PMPTR se base sur le travail fourni dans le cadre du DSRP Intérimaire et pendant les étapes initiales des consultations du DSRP;
- (ii) Le DSRP peut, en retour, s'appuyer sur les contributions stratégiques et sectorielles du PMPTR, y compris les observations des bailleurs.

8. Dans ce cadre, les efforts du Gouvernement et ceux des bailleurs sont étroitement complémentaires. Pour atteindre les objectifs, de stabilité politique et de croissance économique durable, les réformes et les investissements devront progresser en parallèle. Sans réformes, l'impact de l'appui extérieur sera éphémère. Sans appui extérieur, et donc sans investissement, les réformes ne pourront dépasser le stade des de la détermination à bien faire. La complémentarité est évidente et elle appelle une action coordonnée sur les deux volets. Que l'un des partenaires vienne à manquer, et les efforts de tous seront vains.

9. Du côté du Gouvernement, il s'agira à la fois:

- **De mener à bien le processus de transition politique**, sur la base des accords qui ont émergé du dialogue inter-congolais. L'objectif du Gouvernement est d'assurer la poursuite du processus politique, qui devrait culminer avec la tenue des élections, et de prendre les mesures nécessaires pour permettre la stabilisation du pays. A cet effet, le document « Les éléments essentiels du chemin critique pour une transition congolaise réussie » propose une liste de priorités et un enchaînement séquentiel des actions à prendre: il constitue un guide utile pour la prochaine année, qui devra être utilisé avec à la fois détermination et flexibilité. Dans la période à venir, le Gouvernement s'engage à procéder de manière rigoureuse mais pragmatique, pour consolider la paix, de la réconciliation nationale et de la coopération régionale.
- **De contribuer à assurer la bonne mise en oeuvre des actions en cours**, qu'il s'agisse des actions initiées par le Gouvernement lui-même ou de projets financés par les bailleurs. L'objectif du Gouvernement est de parvenir à obtenir rapidement des résultats qui lui permettent d'une part d'améliorer le sort des populations (et ainsi de contribuer à consolider la stabilité du pays tout en jetant les bases de son développement futur), d'autre part de maintenir et renforcer sa crédibilité auprès de ses partenaires, extérieurs. La mise en oeuvre des actions en cours est moyen le plus direct et le plus rapide d'obtenir des résultats tangibles durant la période de transition et figure donc au premier rang des priorités.
- **De poursuivre et d'étendre la mise en oeuvre du programme** soutenu par les Institutions de Bretton Woods. L'objectif du Gouvernement est double: d'une part, il faut approfondir les réformes prises dans chaque secteur, afin de consolider les premiers résultats et d'assurer leur pérennité; d'autre part, il s'agit d'assurer la mise en oeuvre effective de ces réformes sur l'ensemble du territoire, y compris dans les provinces réunifiées. Au vu de l'ampleur des mesures à prendre, de la gravité de la crise sociale que traverse le pays est des difficultés institutionnelles, l'enjeu pour le Gouvernement consiste à concentrer les efforts sur un nombre limité de réformes afin d'en assurer la bonne exécution. Dans ce cadre, les différentes annexes sectorielles de ce document indiquent les périodes spécifiques sur lesquelles le Gouvernement s'engage pour chaque secteur.

10. Du côté des bailleurs, il s'agira à la fois :

- **De soutenir le processus de transition politique**, à travers une action diplomatique. Le Gouvernement souhaite que les bailleurs puissent appuyer ses efforts, à la fois dans les grandes enceintes internationales; (notamment en veillant à ce que le processus de paix en RDC reçoive une attention suffisante et en s'assurant que les recommandations faites dans ces enceintes sont adaptées aux réalités congolaise), et sur terrain, en aidant à aplanir les obstacles qui pourraient apparaître dans le quotidien du processus. Le Gouvernement encourage les bailleurs à maintenir leur appui aux grandes institutions internationales présentes en RDC, et notamment à la MONUC.
- **D'assurer des décaissements (et efficaces) au titre des projets déjà lancés**. Le Gouvernement souhaite que les bailleurs puissent être en mesure de tenir les objectifs de décaissement qu'ils avaient annoncés à la réunion du Groupe consultatif de décembre 2003 – et ce afin de permettre que se manifestent au plus tôt les «

dividendes de la paix » que la population escompte - et qui sont d'une importance vitale pour le succès des processus de transition et de relance.

- De financer un programme d'investissements prioritaires estimé à \$6.88 milliards sur trois à quatre ans (en termes d'engagements). Ce programme vise à poursuivre la réhabilitation du socle minimal d'infrastructures nécessaire au rétablissement de l'autorité de l'Etat à travers le pays et à pérenniser le retour de la croissance économique - ainsi qu'à permettre à la RDC de faire quelques pas en direction des Objectifs de développement pour le Millénaire (afin de permettre que ceux-ci puissent être atteints sinon en 2015 du moins dans un futur qui ne soit pas trop éloigné). Le volume du programme ne reflète ni les besoins (qui vont bien au-delà), ni la capacité d'absorption (qui a été évaluée, secteur par secteur, sur la base de l'expérience à ce jour) - mais une estimation du programme minimal nécessaire pour permettre de stabiliser la situation économique et sociale pendant une période charnière et jeter les bases pour la relance de l'économie (voir l'encart 2).

Encart 2: Eléments de comparaison des financements de programmes post-conflit

Le coût des programmes post-conflit varie de manière significative d'une crise à l'autre — en fonction de la taille du pays, du soutien politique et diplomatique dont il bénéficie et des enjeux géopolitiques. Le succès de ces programmes néanmoins est très inégal — et les récentes recherches de la Banque mondiale montrent que ce succès est étroitement lié au volume de l'aide et à la rapidité de sa mise en place (sous réserve de la détermination du Gouvernement de mettre en oeuvre un programme solide de réformes politiques et économiques).

Le coût total pour la RDC (sur la période 2001 — 2007) correspond à une allocation d'environ \$21 par habitant et par an — y compris le financement intégral du Programme Minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance (pour la période 2004-2007) et les financements déjà engagés depuis 2001 (hors MONUC, mais toutes autres catégories confondues).

Ce chiffre est extrêmement faible par comparaison avec d'autres pays:

	Coût du programme (en \$ milliards)	Population (millions)	Coût par habitant par an (en \$)
Afghanistan	32.0	24.8	129
Bosnie-Herzégovine	5.6	3.8	211
El Salvador	1.8	5.7	79
Iraq	55.3	27.1	508
Kosovo	2.4	2.0	240
Timor-Leste	1.0	0.9	278
DRC	8.6	58.0	21

11. Le tableau ci-dessous (tableau A) présente une synthèse des investissements retenus dans le cadre du Programme. Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui. Les détails de ces investissements sont présentés dans les chapitres sectoriels qui suivent. Les estimations financières sont basées sur des informations disponibles à ce jour (les éléments qui étayent ces estimations sont indiquées dans chaque chapitre, tandis que les détails supplémentaires sont disponibles auprès des ministères et des institutions concernés).

Tableau A – Besoins financiers pour le Programme (engagements, en millions de \$)

Secteur	Programme (3 à 4 ans)	Première année
Gestion macro-économique	1,240	120
Transports	919	374
Energie	598	243
Eau	621	235
Développement urbain	409	141
Education	620	129
Recherche scientifique et technologique	37	15
Santé	651	172
Lutte contre le VIH/SIDA	250	94
Protection sociale et aide humanitaire	170	78
Agriculture	258	103
Secteurs productifs	255	101
Gouvernance	181	44
Elections	284	119
DDR et RSS	325	85
Environnement	50	15
TOTAL	6,868	2,068

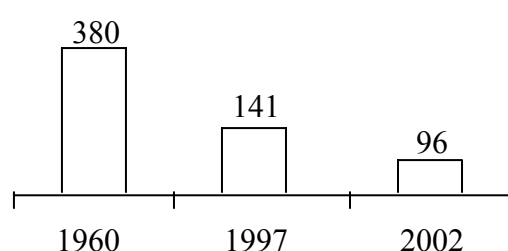
II. LA PREMIERE FONDATION D'UN PARTENARIAT RENFORCE: LES ACTIONS ET LA DETERMINATION DU GOUVERNEMENT

12. La première des fondations du partenariat pour la transition est constituée par la détermination du Gouvernement. RDC, qui s'est traduite au cours des trois dernières années en actes concrets - tant sur les plans politiques et militaires que dans les domaines économiques et sociaux. De fait, depuis 2001 et la nomination du Président Joseph Kabila, des progrès considérables ont été réalisés sur tous les plans - vers la réconciliation, et le rétablissement économique et social - et la plupart des observateurs sont aujourd'hui optimistes pour l'avenir.

Le contexte

13. La RDC émerge progressivement d'une décennie tragique, marquée par les conflits et l'instabilité politique. Après un régime colonial d'environ quatre-vingts ans est une période de conflits immédiatement après l'indépendance, la RDC, qui est le deuxième plus grand pays en Afrique sub-saharienne (voir l'encart 3) a connu une ère de développement à la fin des années 1960 et dans les années 1970. Les résultats acquis durant cette période ont cependant été dissipés dans la décennie qui a suivi, du fait de la corruption et de la mauvaise gestion, et le pays a abordé les années 90 dans un état d'effondrement quasi-total. Ces années ont été marquées par des explosions de violence : pillage par les forces armées en 1991 et en 1993, premier conflit en 1997 (qui a causé la chute du Président MOBUTU et son remplacement par le Président Laurent Désiré KABILA), et deuxième conflit entre 1998-2003. Les conflits ont dévasté le pays, au point que le revenu par habitant (29 cents par jour en 2002) ne représente plus qu'une fraction de ce qu'il était en 1960 (voir le graphique 1). Du fait de la taille de la RDC et de son importance en Afrique, ces conflits ont également eu un impact majeur sur l'ensemble de la sous-région (sept des neuf pays voisins de la RDC ont pris part au conflit ou ont eux-mêmes traversé une période de conflit depuis 1990).

Graphique 1 : PIB par habitant



Encart 3 : Données clés

Superficie : 2,3 millions de Km carrés (l'équivalent des deux tiers de l'Union européenne)	Décès liés aux conflits (depuis 1997) : 3 millions
Population : 58 millions	Espérance de vie : 45 ans
PIB (2002) : 5,5 milliards USD	Alphabétisme : 64 pour cent
Croissance (2003) : 5 pour cent (est.)	Population en dessous de \$1/jour : 75 pour cent
Inflation (2003) : 4.5 pour cent	

Développements militaires

14. Au cours de trois dernières années, le Gouvernement et les autres parties prenantes ont accompli des progrès décisifs vers la paix et la sécurité dans cadre d'une série d'accords (voir l'encart 4). Les combats ont cessé début 2001, les forces étrangères se sont retirées au cours de l'année 2002 et la MONUC s'est déployée (avec un effectif de 10.800 personnes, dont plus de 8.000 militaires) ont été déployées dans tout le pays. A l'heure actuelle, la majeure partie du pays est en paix, même s'il reste des zones où la violence subsiste (notamment dans l'Ituri et dans certains districts de l'Est du pays). Les progrès se sont accélérés depuis juin 2003, et des mesures importantes ont été prises pour unifier et intégrer les forces armées du Gouvernement et celles des rebelles dans une organisation militaire nationale restructurée (et aux effectifs réduits), ainsi que pour désarmer, démobiliser et réintégrer les anciens soldats. Le Gouvernement est déterminé à continuer à aller de l'avant et à tout faire pour rétablir la sécurité sur l'ensemble du territoire de manière durable.

Encart 4: Accords politiques et militaires clés

Accord de cessez-le-feu, signé à Lusaka le 7 juillet 1999, par les principaux acteurs du conflit. Cet accord appelle à rétablir la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RDC et à garantir à tous les Congolais les mêmes droits. Il convient entre autres: (i) d'un cessez-le-feu général, (ii) du déploiement de la MONUC, (iii) du désarmement des milices et des groupes armés, (iv) du retrait de toutes les forces étrangères, et (v) de l'ouverture d'un « dialogue inter-Congolais » entre le gouvernement, forces rebelles, l'opposition politique non armée et la société civile, pour parvenir à « une nouvelle dispensation politique et à réconciliation nationale ».

Accords bilatéraux entre le Gouvernement de la RDC et ceux du Rwanda et de l'Ouganda, signés respectivement le 30 juillet 2002 à Pretoria et le 6 septembre 2002 à Luanda. Ces accords ont fourni un cadre au désarmement, à la démobilisation au rapatriement, au reclassement et à la réintégration des groupes armés étrangers, ainsi qu'au retrait de toutes les troupes étrangères présente en RDC au moment de la signature.

Accords conclus dans le cadre du dialogue inter-Congolais. Ce dialogue s'est tenu entre plus de 360 délégués représentant le Gouvernement, l'opposition armée, l'opposition non armée et la société civile, d'octobre 2001 à avril 2003, et avec l'appui de partenaires bilatéraux (notamment l'Afrique du Sud), de l'ONU et de l'Union Africaine.

- **36 résolutions** adoptés à Sun City en mars et avril 2002, dont des résolutions politiques et économiques clés ;
- **Accord global et inclusif sur la transition en RDC**, signé le 17 décembre 2002 à Pretoria, qui définit les objectifs, les principes et les institutions pour une période de transition, menant à des élections en 24 à 30 mois ;
- **Constitution de transition** ;
- **Mémorandum sur les questions militaires et de sécurité**, signé le 6 mars 2003, à Pretoria, qui définit les conditions de l'établissement de forces armées nationales, intégrées et restructurées, y compris l'unification des personnes des principales forces armées ;
- **Acte final du dialogue inter-Congolais**, signé le 2 avril 2003 à Sun City, dans lequel tous les participants entérinent officiellement la série d'accords conclus au cours du dialogue.

Développements politiques

15. Des progrès décisifs ont également été accomplis en termes de stabilisation politique et de réconciliation, dans le cadre du dialogue inter-Congolais. Un gouvernement d'union nationale a été nommé le 30 juin 2003, pour une période de 33 mois devant conduire à des élections. Le Président Kabila a été confirmé dans ses fonctions, un gouvernement composé de quatre vice-présidents, de 36 ministres et 25 ministres adjoints (qui représentent les principales factions politiques et le Gouvernement sortant) est aujourd'hui à pied d'oeuvre et travaille avec une cohésion que nombre d'observateurs et de partenaires qualifient de très satisfaisante. Les autres institutions de la transition (notamment l'Assemblée nationale, le Sénat et la Commission électorale indépendante) sont également au travail – et le Gouvernement est déterminé à poursuivre dans cette voie.

16. Les progrès politiques se sont accompagnés d'une réunification effective du pays, qui avait été divisé durant le conflit. Les communications ont été rétablies entre les différentes régions (ce qui a facilité la réunion des familles ainsi que la reprise des activités économiques), le trafic commercial sur le fleuve Congo a repris entre Kinshasa et Kisangani (depuis août 2003), les institutions elles-mêmes sont réunifiées et les taux de change harmonisés à travers le pays.

Développements économiques

17. Les années de conflits ont eu des conséquences dramatiques pour l'économie de la RDC. Les infrastructures ont subi des dommages considérables, les institutions sont en ruines, les particuliers ont perdu leurs biens, les investissements ont stoppé, la dette publique a considérablement augmenté, la gestion des finances publiques s'est détériorée. Aujourd'hui, les activités traditionnelles d'exportation sont à l'arrêt et l'immense majorité de la population ne survit que grâce à des activités de subsistance.

18. Depuis avril 2001, le Gouvernement met en oeuvre un programme solide et ambitieux de réformes économiques, avec le soutien des institutions de Bretton Woods. Ce programme vise à stimuler la croissance économique et à s'attaquer aux contraintes structurelles qui ont entravé le développement économique de la RDC dans le passé (même avant les conflits, les gouvernements successifs de la RDC n'avaient pas su transformer l'immense potentiel du pays en une amélioration réelle des conditions de vie de la population). La performance économique du Gouvernement a été jugée satisfaisante tout au long de cette période.

19. Les résultats de ce programme sont significatifs, même s'ils restent à consolider. L'hyper-inflation a été endiguée à la fin 2001 – et l'inflation est aujourd'hui en-deçà des objectifs du programme (à environ 4,5 pour cent pour 2003). La stabilité du taux de change a été maintenue depuis la décision de laisser flotter le franc congolais (en avril 2001). Les revenus fiscaux ont augmenté (d'environ 5,9 pour cent du PIB en 2001 à environ 8,3 pour cent du PIB en 2003) – et les dépenses ont été stabilisées (avec des opérations sur base d'argent comptant). Des efforts parallèles ont été faits sur le plan structurel, avec des résultats significatifs (voir l'encart 5).

20. La réponse du secteur privé est encourageante. Environ \$2,4 milliards de projets d'investissements ont été enregistrés par le gouvernement depuis 2003, dans un grand nombre de secteurs (services, agro-industrie, construction, exploitation des ressources naturelles, etc.) – avec des opérations-phares correspondant à des investissements très importants.

Encart 5: Quelques réformes structurelles majeures depuis 2001

Gouvernance économique:

- Promulgation (mai 2002) d'une loi garantissant l'indépendance de la Banque Centrale;
- Mise en place d'un comité interministériel de suivi des réformes économiques;
- Contrôle et coordination des problèmes économiques et financiers ainsi que des affaires sociales et culturelles par deux vice-présidents (depuis juin 2003).

Gestion des dépenses publiques:

- Mise en place de nouvelles procédures (conçues avec l'aide de la Banque mondiale) pour restaurer la chaîne de la dépense;
- Transmission au Parlement de l'audit de l'exécution du budget 2001;
- Finalisation de l'audit du budget 2002 (à transmettre sous peu au Parlement).

Transparence:

- Adoption d'une stratégie anti-corruption, à la suite d'un atelier organisé par la Banque mondiale et Transparency International (septembre 2002);
- Mise en place d'un observatoire du code sur l'éthique professionnelle (septembre 2003);
- Déclaration de la fortune du Président de la République au Parlement (août 2003).

Réforme de la fonction publique:

- Préparation du recensement de la fonction publique (avec l'aide du PNUD et de la Belgique);
- Audit du système de paiement des salaires (avec l'aide de la France);
- Préparation d'un programme de mises à la retraite (avec l'aide de la Banque mondiale)

Réforme du système financier:

- Audits de la Banque Centrale et de neuf grandes banques commerciales; lancement de la restructuration de trois banques viables; liquidation de trois banques non viables;
- Adoption de nouvelles règles prudentielles pour le secteur bancaires (juillet 2003).

Réforme des entreprises publiques:

- Audit sur la gouvernance de la plupart des 114 grandes entreprises nationalisées.
- Audit opérationnel et fonctionnel d'environ 20 grandes sociétés à activité commerciale;
- Mise en place (octobre 2002) du comité de pilotage pour la réforme des entreprises publiques (COPIREP);
- Restructuration des principales sociétés (dont Gécamines, avec la mise en place et l'exécution d'un programme de départ volontaire pour 10 000 employés).

Investissements privés:

- Nouveau code des investissements, préparé avec l'aide de la Banque mondiale (février 2002);
- Création (février 2003) de l'agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI);
- Lancement des réformes sur l'arbitrage, les règlements de litiges et la fiscalité.

Secteurs minier et forestier:

- Nouveaux codes minier et forestier, préparés avec l'aide de la Banque mondiale (juillet 2002 septembre 2002);
- Préparation d'un cadastre minier actualisé; examen des concessions forestières (et annulation de 143 concessions forestières, représentant 25,5 millions d'hectares).

21. En conséquence, la croissance économique a repris en 2002, après dix ans de récession, et s'accélère grâce au rétablissement de la sécurité et à la réunification du pays (ce qui est caractéristique des pays en situation de sortie de conflit). La croissance est tirée par l'agriculture, les services et la construction (plutôt que par les secteurs traditionnels d'exportations, tels que les mines).

22. La question de dette reste néanmoins une préoccupation. Le Gouvernement a apuré ses arriérés envers les principaux créanciers et a repris le paiement du service de sa dette (après presque dix ans d'interruption). Le Gouvernement est reconnaissant à ses créanciers du Club de Paris, qui ont accordé un allègement significatif en septembre 2002, et aux Conseils d'administration des institutions de Bretton Woods, qui ont permis au pays d'atteindre le point de décision au titre de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (en juillet 2003). Le poids de la dette reste cependant très lourd, puisque le service de la dette extérieure représente entre 32 et 40 pour cent des revenus du gouvernement entre 2003 et 2007. Le Gouvernement est déterminé à déployer tous les efforts nécessaires pour parvenir au Point d'Achèvement et conclure des négociations avec les créanciers privés au plus tôt – mais devra faire face à une situation très difficile dans les années qui viennent.

La crise sociale

23. La crise sociale reste très aigue – et les chances de la RDC d'atteindre les Objectifs; site développement pour le Millénaire d'ici 2015 sont sérieusement compromises. Le retour de la croissance a permis une amélioration de la situation, à Kinshasa et ailleurs (par exemple à Kisangani où la réouverture du fleuve Congo a permis de réduire de moitié le prix des denrées entre janvier et octobre 2003), mais la situation sociale demeure dramatique.

- **La fin sévit dans tout le pays.** D'après les agences spécialisées de l'ONU, 16 millions de personnes sont touchées par la faim et la majorité de la population consomme moins des deux tiers de la ration calorique minimale.
- **De nombreuses communautés congolaises ont été forcées à vivre en autarcie**, du fait de l'effondrement du système de transports et de l'insécurité qui règne dans certaines provinces. Ces communautés sont parmi les plus pauvres, coupées des marchés pour leur approvisionnement et pour la vente de leurs produits, sans aucun accès aux services publics.
- **Le conflit provoqué l'effondrement des secteurs sociaux.** Les structures éducatives et médicales ont été dévalisées ou laissées à l'abandon; une grande partie du personnel a quitté, ces secteurs, voire le pays, et ceux qui sont restés n'ont pas perçu leur salaire depuis des années; les consommables manquent du fait de l'absence de ressources financières. En conséquence, il n'y a plus de services sociaux dans une grande partie du pays, et la situation est dramatique dans les grandes villes.
- **Dix ans de conflit et de crises ont un effet dévastateur sur le capital social** – dispersant les familles et faisant exploser les réseaux de solidarité traditionnels. Les déplacements de population, la violence, les violations des droits de l'homme ont eu des conséquences psychologiques traumatisantes. Le conflit a rendu particulièrement vulnérables un grand nombre de personnes, notamment les 3,5 millions de déplacés, qui vivent dans des conditions inhumaines.

- **L'épidémie du VIH/SIDA s'est accélérée** - du fait des déplacements de population, de l'effondrement du système de la santé, de la présence de troupes venant de pays particulièrement affectés la maladie et des violences sexuelles.

Encart 6: Statuts actuels et cibles des ODM en RDC				
Objectifs de développement pour le Millénaire	1990	Cible	Statut	Remarques
Cible 1 : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, les nombres de personnes qui vivent avec moins de un dollar par jour.	n/d	n/d	75%	-
Cible 2: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, les nombres de personnes souffrant de la famine.	n/d	n/d	28%	Le niveau de 1990 est estimé très bas.
Cible 3: Garantir que, d'ici 2015, tous les enfants dans le pays, garçons et filles, reçoivent l'enseignement primaire.	48%	100%	n/d	Estimé s'être considérablement dégradé
Cible 4: Eradiquer les différences entre les genres dans les écoles primaires et secondaires, d'ici 2005, et à tous les niveaux de l'enseignement d'ici 2015 au plus tard.	1.35	1.00	n/d	Rapport entre garçons et filles
Cible 5: Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des moins de cinq ans	207	69	205	Pour 1.000
Cible 6: Réduire des trois quarts entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.	870	218	1290	Pour 100.000 naissances vivantes
Cible 7: Stopper d'ici 2015 la propagation du VIH/SIDA et inverser la tendance.	< 4%	-	5%	-
Cible 8: Inverser d'ici 2015 la tendance pour le paludisme et autres endémies	n/d	n/d	n/d	Le paludisme se propage, d'après les estimations.
Cible 9: Intégrer les principes de développement durable dans les politiques et les programmes du pays et inverser les pertes en ressources environnementales.	Non-quantifiés. Progrès réels depuis l'adoption des nouveaux codes forestiers et minier			
Cible 10 : réduire de moitié d'ici 2015 le nombre d'habitants n'ayant pas d'accès à l'eau potable	36	18	70	Niveau de base en 1980

Perspectives

24. Les développements récents sont encourageants mais la situation reste fragile, comme l'illustre la gravité de la crise sociale:

- **Sur le plan politique et militaire**, le Gouvernement est déterminé à relever les défis de la période à venir - notamment le désarmement, la démobilisation, et la réintégration des anciens combattants; la restauration du service public, de l'Etat de droit et de la sécurité dans tout le pays (y compris dans les régions reculées); la préparation des élections; la réforme de l'administration territoriale et la redéfinition des relations entre les niveaux de gouvernement central et local.
- **Sur le plan économique**, le Gouvernement est résolu à poursuivre ses efforts, tant en matière de réformes que de mise en oeuvre de projets, mais il ne faut pas cacher que la route sera longue: **avec un taux de croissance économique moyen de 5,3 pour cent, il faudra attendre 2060 pour retrouver le niveau de PIB par habitant de 1960** (avec un taux de 4 pour cent, il faudrait... 200 ans!).

III. LA DEUXIEME FONDATION D'UN PARTENARIAT RENFORCE: LES ACTIONS ET L'INTERET DES BAILLEURS

L'appui des bailleurs

25. Au cours des trois dernières années, les bailleurs ont fait un effort considérable pour appuyer la RDC - sur le plan politique, en appuyant le processus de Lusaka et le dialogue inter-Congolais - sur le plan des financements, à travers le règlement de la question de la dette, le soutien à la MONUC, l'aide humanitaire et l'aide économique. Le Gouvernement est reconnaissant à ses partenaires pour ce soutien.

25. Cet effort s'est traduit par une accélération rapide des décaissements au titre de l'aide économique: de \$210 millions en 2001, à \$720 millions en 2003, avec des prévisions de \$961 millions en 2004 et \$1 076 millions en 2005. Ces ressources sont utilisées pour soutenir un grand nombre d'opérations dans tout le pays - habilitation des infrastructures, développement communautaire, soutien à la sécurité alimentaire, renforcement des institutions, etc. Elles proviennent de 23 bailleurs de fonds, y compris bilatéraux (dont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Chine, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse) et multilatéraux (dont la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les agences des Nations Unies, ainsi que des organisations telles que le Fonds de l'OPEC et le Fonds arabe de développement qui préparent leur réengagement). Les activités correspondantes sont mises en oeuvre par différents canaux - pouvoirs publics, agences de l'ONU, sociétés privées, ONG et société civile.

Les résultats

27. Le soutien des bailleurs depuis 2001 a été un élément-clé dans le processus qui a permis le retour de la paix et de la croissance économique dans le pays. Ceci a été maintes fois souligné par le Chef de l'Etat et les membres du Gouvernement, mais aussi par le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, des observateurs indépendants et les principales organisations de la société civile. Un climat de confiance s'est instauré entre le Gouvernement et ses principaux partenaires sur lequel il convient de bâtir.

Les leçons de l'expérience

28. Un grand nombre de leçons ont été tirées de l'expérience des premières années, qui confirment souvent les résultats des recherches récentes sur le sujet, et qui est important d'analyser afin de renforcer le partenariat:

- **Premièrement, l'aide peut avoir une efficacité disproportionnée dans la période post-conflit.** Elle peut permettre de « faire la différence » entre la guerre et la paix, en fournissant les ressources nécessaires pour saisir les opportunités qui s'offrent au pays et stabiliser la situation sociale et économique, dans un contexte politique difficile. A montant égal, les financements extérieurs par exemple pour aider à atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire) peuvent également avoir un effet beaucoup plus important que dans un pays « normal », (du fait du très grand niveau de pauvreté et de l'étendue des destructions).

- **Deuxièmement, l'assistance financière doit être fournie à un niveau exceptionnel pendant une longue période.** Les recherches de la Banque mondiale montrent que pour avoir l'effet désiré l'aide doit être d'un niveau exceptionnel - et qu'un tel niveau doit être soutenu sur une période de dix ans au moins, avec un pic entre la troisième et la septième année (soit, pour la RDC, la période couverte par ce Programme Minimum). Ceci est indispensable pour faciliter la consolidation de la paix et éviter que le pays ne sombre une nouvelle fois dans la violence.
- **Troisièmement, il faut une approche globale, qui permette de maximiser les synergies.** L'assistance vise un résultat global (la consolidation de la paix) et doit donc être approchée de manière globale - afin de maximiser les synergies entre secteurs et entre opérations.
- **Quatrièmement, le travail en partenariat paie.** Les résultats qui ont été atteints en RDC sont le fruit de la collaboration du Gouvernement et des différents acteurs - politiques, économiques, humanitaires - multilatéraux, bilatéraux, secteur privé, ONG. Un tel travail en commun est la clé du succès.
- **Cinquièmement, les risques et les contraintes d'absorption peuvent être gérés.** L'expérience prouve en effet que la mise en oeuvre de programmes d'aide substantielle est possible en RDC. Les faiblesses institutionnelles peuvent en effet être dépassées en adoptant des mécanismes d'exécution appropriés et en faisant preuve de pragmatisme et de flexibilité. Des mécanismes d'exécution qui ont fait leurs preuves sont actuellement en place (pour les grandes infrastructures, les projets locaux et le renforcement des institutions) - et le Gouvernement a montré sa volonté d'en faire la meilleure utilisation (y compris pour les opérations financées sur ses propres fonds).
- **Sixièmement et finalement, le succès est possible !** L'expérience des premières années de stabilisation et de redressement en RDC suggère qu'un tel travail sera couronné de succès - avec un retour durable de la paix et de la croissance économique, comme on l'a vu en Afrique dans des pays tels que le Mozambique ou l'Ouganda.

IV. LES AXES STRATEGIQUES DU PARTENARIAT

L'objectif stratégique du Programme Minimum de Partenariat pour la Transition

29. L'objectif stratégique du Programme Minimum de Partenariat pour la Transition est de consolider la paix, la réconciliation politique et la relance économique, de manière telle que celles-ci puissent être durables. Il s'agira donc -on seulement d'obtenir des résultats sur le court terme, mais aussi de jeter les fondations d'un effort qui pourra être soutenu dans la durée – en veillant tout particulièrement à ne pas répéter les erreurs du passé (voir l'encart 7).

30. Le Programme couvre une période trois à quatre ans qui correspond à la fois à la période précédant et suivant immédiatement les élections (durant laquelle se jouera la stabilité politique à terme du pays) et à la période de préparation et de lancement du DSRP complet (qui fournira le cadre pour l'assistance économique et sociale ultérieure). Des quelques années constituent le moment critique où seront déterminés la pérennité processus de paix et l'avenir du pays (et donc de la région entière).

31. Le Programme n'est pas un document figé: il reflète une stratégie qui devra évoluer au cours du temps. En effet, l'expérience dans d'autres pays sortant de crise indique que les priorités, à la fois pour les réformes institutionnelles et pour l'aide, doivent être constamment réajustées, afin de refléter et d'accompagner les mutations rapides des de l'environnement social et politique qui caractérisent souvent ces situations (ainsi que les leçons des premières années de mise en oeuvre). Des succès initiaux se sont parfois transformés en revers lorsque les stratégies gagnantes ont été appliquées trop longtemps. **Le Gouvernement proposera donc à ses partenaires une mise à jour annuelle du Programme**, qui permette d'orienter les efforts de manière évolutive et programmatique afin d'atteindre les objectifs, dans le cadre d'une vision à dix ans.

Encart 7: Causes des conflits et sources d'instabilité

Les principales causes de l'instabilité politique et des conflits des années 1990 sont complexes et multiples. La plupart des observateurs mentionnent trois facteurs qui ont joué un rôle particulièrement dévastateur: (i) l'instabilité régionale; (ii) la mauvaise gestion des recettes publiques et la corruption; (iii) la détérioration des services sociaux. La question ethnique n'a pas joué un rôle déterminant (il existe près de 300 groupes ethniques au Congo).

La dynamique du conflit a transformé l'horizon politique et social. Certaines des causes du conflit ne constituent plus de menaces pour la stabilité du pays (par exemple L'environnement régional, bien qu'il soit encore très fragile, s'est considérablement amélioré). D'autres problèmes en revanche ont fait surface, qui pourraient être sources d'instabilité (tels l'appauvrissement d'une grande partie de la population ou l'émergence de milices et de groupes armés).

Il est donc **important de distinguer entre sources potentielles d'instabilité dans le contexte actuel et causes des conflits du passé** (même si les deux sont parfois liées) – et de la priorité au traitement des premières.

Quatre grands axes stratégiques

32. Quatre grands axes stratégiques pour atteindre les objectifs du Programme ont été identifiés, sur la base de consultations avec les parties prenantes – Gouvernement, secteur privé, société civile, bailleurs – à Kinshasa et dans les provinces. Le choix de ces axes reflète également les priorités définies dans le cadre du DSRP intérimaire (qui avait été présenté en juin 2002) et les recommandations du rapport indépendant « Les éléments essentiels du chemin critique pour une transition congolaise réussie ».

33. Ces axes stratégiques sont les suivants: (i) assurer la stabilité politique et la sécurité; (ii) accélérer la croissance économique sur une base équitable; (iii) améliorer la gouvernance et renforcer les institutions; (iv) atténuer la crise sociale et y remédier.

Assurer la stabilité politique et la sécurité

34. L'expérience dans d'autres pays démontre la nécessité de rapidement consolider la situation politique et militaire pour éviter de nouveaux conflits. Les succès initiaux peuvent en effet rapidement s'effriter s'ils ne sont pas ancrés dans un processus de paix et de réconciliation nationale qui s'inscrit dans la durée.

35. L'enjeu pour la RDC est de bâtir sur les bases solides du dialogue inter-congolais et sur la volonté de paix du peuple congolais – afin d'assurer la pérennité des résultats déjà acquis sur les plans politiques et militaires.

36. En ce qui concerne la consolidation de la stabilité politique, le défi est triple:

- **A très court terme, assurer le bon fonctionnement des institutions de transition et la réunification de l'administration territoriale.** Ceci devra en particulier permettre de restaurer l'autorité de l'Etat et les principales institutions publiques sur l'ensemble du territoire.
- **Mener à bien le processus électoral de manière satisfaisante,** aux yeux à la fois des principaux acteurs politiques et sociaux en RDC et de la communauté internationale. Ce processus électoral est essentiel pour consolider les efforts de stabilisation politique dans la durée.
- **Au-delà, gérer l'après-élection.** Il s'agira de mettre en place des arrangements qui permettent que les principales forces politiques et sociales du pays restent parties prenantes dans la gestion des affaires communes et continuent à contribuer de manière positive à la vie publique.

37. En ce qui concerne le rétablissement de la sécurité et sa consolidation sur l'ensemble du territoire, l'enjeu consiste à maîtriser les différentes bandes armées qui sévissent sur le territoire et à bien gérer les forces armées. Pour cela, le défi est triple:

- **Poursuivre et mener à terme l'unification et la restructuration des forces armées de la RDC,** sur la base des efforts qui ont déjà été lancés. Ce processus comprend plusieurs aspects: (i) l'intégration dans les forces régulières des anciennes forces rebelles (sur la base d'une sélection); (ii) la réorganisation du commandement jusqu'à l'échelon local; (iii) la réduction des effectifs de l'armée; (iv) la professionnalisation des forces armées.

- **Mettre en place le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR)**, pour offrir des opportunités économiques aux anciens combattants soit qu'ils n'aient pas été incorporés dans l'armée unifiés, soit qu'ils l'aient quitté dans le cadre de la réduction des effectifs – ainsi qu'aux rebelles étrangers actifs sur le territoire de la RDC (pour lesquels des questions de rapatriement se posent aussi). Ceci devra se faire dans le cadre du Programme Multi-pays de Démobilisation et de Réintégration (MDRP) pour la région des Grands Lacs.
- **Assurer le paiement régulier des soldes.** Ceci est directement lié aux efforts de mobilisation fiscale et d'allègement de la dette – mais est particulièrement important dans un contexte encore marqué par le souvenir des mutineries et des pillages du début des années 1990.

Accélérer la croissance économique sur une base équitable

38. L'expérience dans d'autres pays démontre amplement l'importance de la croissance économique dans les situations post-conflit – pourvu qu'elle soit suffisamment rapide pour permettre la matérialisation de « dividendes de la paix » et suffisamment partagée pour qu'elle contribue à apaiser les antagonismes au sein de la population.

Encart 8: Les principales sources de croissance dans les années à venir

Le « rebond post-conflit », c'est-à-dire la relance de l'activité économique du fait de l'amélioration des conditions de sécurité, de la réouverture des voies de communications et du rétablissement d'une certaine confiance en l'avenir (avec pour corollaire l'augmentation de la consommation et de l'épargne des ménages).

Le secteur agricole, où la croissance est naturellement partagée par une large part de la population.

Les investissements privés (dont les investissements étrangers), notamment dans les secteurs des services et des ressources naturelles (ce qui est la tendance actuelle).

Les projets de reconstruction financés par l'aide externe, en particulier pour la relance des secteurs de la construction, de l'industrie des matériaux et du commerce.

39. L'enjeu pour la RDC est d'assurer à la fois la durabilité et l'équité de la croissance. Au vu de la richesse naturelle et du potentiel économique du pays, le retour de la paix et de la stabilité macroéconomique se traduit, de manière presque automatique, par un accroissement de l'activité économique (voir l'encart 8). Mais l'expérience montre que croissance économique et amélioration des conditions de vie de la population ne vont pas toujours de pair en RDC, si une attention particulière n'y est pas prêtée. Le défi est donc d'aller au-delà de la croissance, vers une croissance rapide et partagée, qui ne soit pas basée sur les seules activités d'exportations mais sur un large éventail d'activités économiques.

40. A cet effet, il existe un large consensus parmi les parties prenantes autour d'un ordre du jour à cinq volets:

- **Consolider les efforts de stabilité macro-économique, de mobilisation fiscale et de gestion des dépenses publiques** – dans le cadre du programme économique soutenu par les institutions de Bretton Woods. Cet effort devra s'inscrire dans la durée et prendra plusieurs années avant de produire tous ses résultats.
- **Reconstruire les grandes infrastructures**, dont dépend la reprise de l'activité économique (en particulier les transports et l'énergie), et améliorer leur gestion et leur entretien. Il sera important de veiller à prendre en considération les aspects régionaux de cet effort.
- **Continuer à améliorer l'environnement des affaires**. Il s'agira à la fois d'élaborer de nouvelles réformes et d'assurer la mise en oeuvre effective, sur l'ensemble du territoire, de celles qui ont déjà été adoptées. Il faudra sans doute aussi mettre en place des instruments permettant le financement des activités du secteur privé (par exemple des lignes de crédit) et visant à attirer les investisseurs dans un contexte qui reste difficile (telles que des garanties).
- **Poursuivre les efforts de transparence dans la gestion des ressources naturelles** – par: (i) l'application des nouveaux codes minier et forestier sur l'ensemble du territoire; (ii) l'adoption (et le respect) de procédures transparentes pour l'octroi de permis miniers et de concessions forestières; (iii) la gestion transparente des revenus issus de ces secteurs.
- **Revitaliser le secteur agricole**. Pour permettre une croissance élevée et durable dans ce secteur (qui est essentiel pour la majorité de la population), le travail à réaliser est considérable, puisqu'il faut remédier non seulement aux destructions dues au conflit, mais aussi au résultat de décennies d'abandon. Il faudra du temps pour régler certains des problèmes les plus complexes (par exemple les questions de crédit rural ou de productivité agricole), mais le temps est précisément ce qui fait défaut dans le contexte actuel de crise sociale et alimentaire. Dans la période à venir, les efforts viseront donc à obtenir rapidement des résultats tangibles qui permettent de stabiliser le monde rural, tout en préparant le terrain pour des réformes de fonds à mettre en oeuvre à plus long terme.

Améliorer la gouvernance et renforcer les institutions

41. L'expérience dans d'autres pays démontre l'importance de s'attaquer aux questions institutionnelles qui souvent sous-tendent les conflits. Ceci demande à la fois une amélioration de la gouvernance (et notamment les questions de transparence) et un renforcement des institutions, qui permettent à celles-ci de fournir les services publics et sociaux de base dans des conditions de satisfaisantes.

42. L'enjeu pour la RDC consiste à mener en parallèle la réhabilitation et la transformation des institutions publiques - pour remédier à la fois à l'impact du conflit et à l'héritage des années 1980. Les faiblesses historiques des institutions (qui sont liées aux difficultés d'accès, au manque de personnel qualifié au moment de l'indépendance et à la longue période de mauvaise gestion et de corruption) se sont en effet aggravées pendant les

dix années de conflit et d'instabilité: la plupart des institutions sont en ruines, notamment au niveau provincial et local. Les acteurs clés du dialogue inter-Congolais, le secteur privé et la société civile partagent néanmoins tous la vision d'une économie de marché dans laquelle l'Etat vetrerait des secteurs de production et travaillerait en étroite collaboration avec des réseaux non gouvernementaux pour la fournir des services sociaux.

43. Le tout premier défi est d'assurer le versement du salaire des fonctionnaires sur une base adéquate et régulière. Il est aujourd'hui très difficile pour les fonctionnaires de gagner leur vie sans avoir recours à d'autres sources de revenus (qui ne sont pas forcément éthiques) : le personnel qualifié (docteurs, enseignants, etc.) reçoit environ 30 dollars par mois (soit 1 dollar par jour, ce qui est la définition du seuil de pauvreté extrême) -- et les arriérés sont énormes (de presque cinq ans dans certains cas). Il faut donc à la fois réunir les ressources nécessaires pour payer ces salaires, revoir les effectifs pour éliminer les « fonctionnaires fantômes » et améliorer le système de paiement (pour que les paiements parviennent aux intéressés). Si cette question n'est pas réglée, tous les autres efforts de gouvernance et de renforcement des capacités resteront vains.

44. Une fois ce problème réglé, un ordre du jour à cinq volets a été défini:

- **Redéfinir les relations entre les différents niveaux de gouvernement - central, provincial et local,** à la fois en termes de partage des responsabilités et des capacités, et de centralisation et de rétrocession fiscales. La mise en oeuvre des réformes correspondantes se fera dans un environnement politique complexe, et elle devra donc se faire de manière pragmatique, en concentrant les efforts sur l'amélioration effective de la qualité des services.
- **Renforcer les capacités institutionnelles, dans un secteur public restructuré, au niveau national et local.** Ceci inclut des actions de formation professionnelle, de fourniture de matériel, de réparations de bâtiments (endommagés par le conflit), etc. Ceci devra se ire au cas par cas, institution par institution, pour répondre aux besoins urgents et préparer le moyen terme.
- **Restaurer le système judiciaire pour garantir l'Etat de droit** - pour mettre fin à l'impunité, améliorer la sécurité des biens et des personnes (et la situation en termes de droits de la personne humaine) et faire respecter les droits de propriété et les contrats. Il s'agira à la fois de restaurer et de restructurer en profondeur le système judiciaire afin de renforcer intégrité et professionnalisme.
- **Continuer à exécuter la stratégie anti-corruption du Gouvernement.** L'augmentation considérable des salaires des fonctionnaires est un élément indispensable pour la lutte contre la corruption, mais il ne saurait suffire.
- **Rétablir un appareil statistique.** L'information actuellement disponible est certes suffisante pour l'élaboration de projets d'urgence destinés à répondre aux besoins les plus cruciaux - mais il est indispensable de rebâtir un appareil statistique qui permette de collecter des données de manière systématique et dans tout le pays, afin de définir les principales politiques thématiques et sectorielles.

Atténuer la crise sociale et y remédier

45. L'expérience suggère que es questions sociales ont une importance particulière dans les situations post-conflit. Les services de recherche de la Banque mondiale recommandent en particulier qu'une priorité accrue soit donnée à ces questions, dans la mesure où elles conditionnent souvent la stabilité de l'environnement social dans lequel se déroule le processus de paix. Il faut aussi souligner l'importance d'une telle action pour un pays comme la RDC dans la perspective des Objectifs de développement pour le Millénaire.

Encart 9 — Les questions de genre, la relance et la transition

Les femmes ont un rôle crucial à jouer dans le processus de relance et de transition.

Bien que le conflit leur ait fait payer un tribut disproportionné, y compris à travers les violences sexuelles, elles ne devraient pas être perçues uniquement en tant que victimes, mais également en tant qu'actrices. En particulier, les femmes congolaises ont montré à maintes reprises un esprit d'entreprise impressionnant, et sont une force vive des activités agricoles. Dans ce cadre, elles ont un rôle particulier à jouer dans la relance économique et la stabilisation sociale.

Le Gouvernement s'engage à mettre en place les réformes et les politiques nécessaires pour que ce potentiel puisse se matérialiser. Le Gouvernement encourage les bailleurs à donner une attention particulière à la participation des femmes dans les programmes qu'ils appuient, et à la distribution effective des bénéfices à travers les genres. Les priorités exposées dans le PMPTR, que ce soit pour les réformes institutionnelles ou les investissements prioritaires, sont basées sur la reconnaissance de l'importance des questions de genre et du rôle que les femmes peuvent et doivent jouer dans la relance et pour que le processus de relance soit un succès. Les priorités décrites dans les différents chapitres sectoriels reflètent également les perspectives des femmes qui ont été consultées dans toutes les provinces au cours de l'élaboration du PMPTR.

46. L'enjeu pour la RDC est de bâtir sur les mécanismes de mise en oeuvre existants de façon à répondre aux besoins urgents tout en préparant le terrain pour les opérations de développement à moyen terme. Dans un pays où chacune des onze provinces a la superficie d'un pays africain moyen, et qui a des problèmes majeurs d'accès et de capacités, aller au-delà de la capitale et des grandes villes exige à la fois un partenariat solide avec les prestataires de services non-gouvernementaux (notamment les communautés religieuses) et l'utilisation de dispositifs d'exécution novateurs (tels que la délégation de responsabilités aux agences d'exécution régionales).

47. Dans ce contexte, il existe un large consensus parmi les parties prenantes autour d'un ordre du jour à six volets:

- **Endiguer la propagation du virus du VIH/SIDA.** Dans les années 80, la RDC était aux premières lignes de la lutte contre l'épidémie — mais la décennie d'instabilité et de conflit qui a suivi a stoppé ces efforts, avec des conséquences dramatiques pour de nombreux Congolais.
- **Réhabiliter le secteur de la santé,** qui a souffert des dégâts considérables pendant le conflit. Il s'agira à la fois d'améliorer l'accès aux services médicaux, de mener à bien des programmes sanitaires de base sur l'ensemble du territoire et de mettre en place un système de financement approprié pour le moyen terme.

- Redynamiser le secteur de l'éducation. La RDC doit faire face à des problèmes à la fois d'accès et de qualité - du fait non seulement du conflit (destructions, déplacements de population), mais aussi d'une longue période durant laquelle le secteur a été négligé (l'allocation budgétaire destinée à l'éducation n'a jamais dépassé 1 pour cent, contre 14 pour cent en moyenne en Afrique sub-saharienne). Dans un contexte de rapide expansion démographique, des mesures sont à prendre à la fois pour prévenir l'augmentation du taux d'analphabétisme (enseignement primaire) et pour développer les compétences requises pour le redressement de l'économie (restauration de l'enseignement secondaire, l'extension de la formation professionnelle et réforme de l'enseignement supérieur).
- Développer l'approvisionnement en eau potable – pour réduire l'impact des infections véhiculées par l'eau (qui constituent la première cause de décès en RDC). Il ne s'agit pas seulement de réhabiliter mais de moderniser et d'étendre la couverture des réseaux d'eau potable pour faire face à l'accroissement rapide de la population et des centres urbains.
- Améliorer les conditions de vie dans les centres urbains. L'urbanisation a été accélérée par le conflit (plus d'un tiers de la population de la RDC vit dans les villes), mais l'infrastructure n'a pas suivi. Les problèmes sont multiples – et concernent à la fois les infrastructures et les services.
- Aider les plus démunis – grâce à une stratégie qui vise non pas à l'assistance (que le Gouvernement ne pourra pas financer sur la durée), mais à l'intégration dans le système économique et social (notamment par la formation et l'appui au démarrage). Parmi les groupes cibles, on compte notamment les enfants des rues, les enfants soldats, les enfants prostitués, les orphelins, les personnes handicapées, les personnes âgées sans soutien de famille, les victimes du VIH/SIDA et d'autres maladies infectieuses, etc.

V. LES PRIORITES ET LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME MINIMUM DE PARTENARIAT POUR LA TRANSITION ET LA RELANCE

Les priorités

48. Dans le cadre stratégique ainsi défini, les partenaires devront intervenir d'une double manière:

- **En assurant le succès des actions déjà lancées.** Ces actions sont d'autant plus importantes que ce sont celles qui seront les plus à même de donner des résultats tangibles sur le terrain pendant la période de transition. Pour le Gouvernement, il s'agira de poursuivre et d'appliquer les réformes en cours. Pour les bailleurs, il faudra s'assurer que les projets en cours sont mis en oeuvre de manière rapide et satisfaisante, ajuster les mécanismes d'exécution si besoin est et fournir l'appui technique et analytique qui pourrait être nécessaire au succès des réformes.
- **En lançant de nouvelles actions.** Ceci est essentiel pour permettre de consolider le processus en cours. Pour le Gouvernement, il s'agira de lancer une nouvelle vague de réformes et d'approfondir celles qui sont en cours. Pour les bailleurs, il faudra apporter de nouveaux financements qui permettent de lancer des activités supplémentaires à l'échelle requise, ainsi que de continuer à appuyer les réformes (au travers de services d'analyse et de conseils).

49. Pour des raisons de présentation, les priorités ont été présentées dans les chapitres qui suivent sur une base sectorielle. Certaines interventions en effet contribuent à plus d'un objectif (par exemple la réhabilitation du système de transports, qui est une condition à la fois pour le rétablissement de la sécurité, pour la tenue des élections, pour la relance économique et pour l'amélioration de la situation sociale). Le tableau synthétique (Tableau B) résume pour chaque secteur: (i) l'objectif sectoriel poursuivi pour le Programme (dans le cadre stratégique défini plus haut); (ii) les mesures institutionnelles clés sur lesquelles le Gouvernement envisage de placer l'accent durant cette période; (iii) la nature des investissements pour lesquels le Gouvernement souhaite recevoir l'appui des bailleurs.

50. Il importe de souligner une fois encore l'étroite interdépendance des actions du Gouvernement et des bailleurs pour le succès du Programme - c'est-à-dire pour la consolidation de la paix en RDC. Il faudra en effet une combinaison de réformes structurelles et institutionnelles (dont certaines sont difficiles sur le plan politique et social) et d'investissements (à un niveau très important) pour que le pays puisse retrouver la stabilité politique et renouer durablement avec la croissance.

51. Dans ce cadre, l'ordonnancement sera une composante cruciale dans la mise en oeuvre du PMPTR. L'enjeu ne sera pas uniquement d'établir des priorités parmi les activités, mais également d'ajuster le rythme de la mise en oeuvre pour chaque réforme et investissement de manière à assurer les types de complémentarités et d'effets de levier nécessaires pour atteindre les résultats prévus. Cet ordonnancement sera affiné régulièrement (par exemple deux fois par an), par une consultation entre le Gouvernement et ses principaux partenaires, et ce en particulier pour refléter la situation sur le terrain et sa rapide évolution. On veillera à prêter attention à deux aspects en particulier dans ce processus: (i) optimiser

l'articulation des réformes institutionnelles avec les investissements prioritaires – sur la base de plans d'investissements confirmés et des calendriers de mise en oeuvre correspondants; (ii) l'ordonnancement des investissements – sur la base des ressources financières disponibles, des priorités du Gouvernement et des contraintes des bailleurs.

La mise en oeuvre

52. Les questions spécifiques de mise en oeuvre sont abordées dans chaque annexe sectorielle. Il importe néanmoins de souligner quelques grands principes qui sous-tendent les recommandations spécifiques:

- **La priorité aux résultats.** Au vu de la nécessité de consolider rapidement la situation politique, économique et sociale, il est essentiel d'obtenir des résultats tangibles dans le court terme. Pour le Gouvernement comme pour les bailleurs, cela signifie définir sans ambiguïté les résultats attendus pour chaque action (y compris les indicateurs de performance) puis procéder au quotidien sans bureaucratie ni lenteur excessive, avec pour seul souci de parvenir aux objectifs. Cela signifie également être en mesure de rendre compte tout au long de la mise en oeuvre de l'état d'avancement par rapport à ces objectifs.
- **L'efficacité.** Dans un contexte de ressources limitées par rapport aux besoins, il faudra assurer une utilisation optimale des capacités et des financements disponibles. Pour le Gouvernement, cela signifie concentrer les efforts sur quelques mesures-clés et s'assurer de leur mise en oeuvre effective sur l'ensemble du territoire (plutôt que de se disperser sur un programme de réformes, qui seraient toutes importantes, mais dont l'ampleur serait telle qu'il ne pourrait être mené à bien dans les années qui viennent). Pour les bailleurs, il s'agira de maximiser l'impact des financements, en sélectionnant les projets soutenus sur la base d'un calcul de coût d'opportunité, en veillant à minimiser les coûts de gestion de programmes, en utilisant des processus compétitifs pour sélectionner les attributaires partout où cela est possible et en assurant un suivi rapproché de l'exécution.
- **La transparence.** Dans un pays qui a trop longtemps souffert de la corruption, la transparence est non seulement un moyen d'assurer une utilisation efficace des ressources financières mais aussi un objectif en soi. Pour le Gouvernement, il s'agira de poursuivre les efforts en cours avec détermination et rapidité, notamment pour améliorer la gestion des ressources publiques et lutter contre la corruption. Pour les bailleurs, il faudra donner l'exemple en assurant notamment que le choix des agences de mise en oeuvre et des entreprises se fasse de la manière la plus ouverte possible – et veiller auprès des entreprises internationales à ce qu'elles n'encouragent pas des comportements non éthiques.
- **Les partenariats élargis.** L'une des grandes richesses de la RDC tient au dynamisme et à l'esprit d'entreprise de la population – et il sera donc important de maximiser l'implication des entreprises du secteur privé, de la société civile, des réseaux religieux et des communautés de base dans la définition et la mise en oeuvre des activités spécifiques qui sont part du Programme. Pour le Gouvernement, il s'agira notamment de mettre l'accent sur les processus participatifs, non seulement pour les grands chantiers comme ceux du DSRP, mais également pour des tâches plus modestes, y compris celles qui seraient gérées aux niveaux provincial et local. Pour les bailleurs,

on pourra s'appuyer sur les réseaux existants afin de mettre en oeuvre des activités spécifiques (en veillant toutefois à assurer le professionnalisme requis et à ne pas exagérer les frais de gestion).

- **L'appropriation.** L'appropriation des programmes est la condition sine qua non de leur succès – appropriation par le Gouvernement, par les institutions publiques, par les groupes et les communautés bénéficiaires. Pour le Gouvernement comme pour les bailleurs, il s'agira de maintenir un dialogue de qualité où les partenaires peuvent librement échanger, de sorte que chacun puisse être convaincu de la nécessité et du bien-fondé des actions entreprises. Il s'agira aussi d'assurer l'implication des structures congolaises dans la définition et la mise en oeuvre des actions spécifiques soutenues au titre du Programme, à un niveau qui leur permette d'en prendre la paternité sans pour autant excéder leurs capacités.

La coordination

53. Dans un pays de la taille de la RDC, le risque de dispersion et de saupoudrage est réel. L'important n'est donc pas seulement d'assurer que chaque projet soit individuellement un succès, mais aussi de faire en sorte que des synergies puissent être développées qui permettent d'atteindre les objectifs stratégiques du partenariat. La coordination est donc indispensable – à l'intérieur de la communauté des bailleurs, mais aussi entre bailleurs et Gouvernement.

54. Dans ce contexte, le Gouvernement propose de bâtir sur l'existant et de s'appuyer principalement sur les mécanismes suivants:

- **La coordination au niveau stratégique** pourra se faire sur la base: (i) de la mise à jour du Programme Minimum de Partenariat pour la Transition, qui sera faite par le Gouvernement (en consultation avec les parties prenantes congolaises et les partenaires extérieurs) sur une base annuelle, et permettra d'ajuster objectifs sectoriels et priorités de réformes et d'investissements pour refléter les leçons de l'expérience, sans perdre de vue l'objectif stratégique du programme (à savoir la consolidation de la paix, de la réconciliation nationale et de la relance économique); (ii) de l'organisation de réunions annuelles des bailleurs dans le cadre du Groupe consultatif organisé par la Banque mondiale, durant lesquelles les progrès de la mise en oeuvre du Programme et les ajustements éventuellement apportés pourront être discutés.
- **La coordination au niveau opérationnel** (quotidien) pourra se faire: (i) dans le cadre des mécanismes de coordination qui fonctionnent actuellement à Kinshasa et qui permettent des échanges fréquents entre bailleurs et avec le Gouvernement; (ii) avec l'appui d'une Cellule de Suivi pour une meilleure Absorption des Ressources Extérieures (CESARE), que le Gouvernement est en train de mettre en place, afin de suivre les progrès de la mise en oeuvre et d'aider les bailleurs à régler les difficultés qu'ils pourraient rencontrer.

Suivi et évaluation

55. Le Gouvernement propose que la mise en oeuvre du Programme soit réalisée de manière annuelle, dans le cadre des mises à jour de ce Programme et discutée avec les bailleurs lors des réunions du Groupe consultatif. Ces évaluations comprendront à la fois une appréciation d'ensemble et des analyses sectorielles. Au vu de difficulté de quantifier les résultats dans certains secteurs et en l'absence de données de base précises et fiables (la réhabilitation du système statistique est l'un des objectifs du programme), ces évaluations se feront sur la base de considérations qualitatives et d'une mesure des actions en cours ou déjà menées à bien (en termes à la fois de réformes et d'investissements).

Tableau B - Objectifs sectoriels, réformes institutionnelles et investissements prioritaires

Secteur	Objectif	Réformes prioritaires	Investissements prioritaires
Gestion macro-économique	Maintenir un environnement macroéconomique stable, qui permettent de soutenir la reprise de l'activité économique sur une base saine et durable.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuivre la mise en oeuvre d'un programme économique solide. ▪ Prendre les mesures nécessaires pour remplir les conditions d'accès au Point d'Achèvement. ▪ Assurer le paiement des salaires de la fonction publique. ▪ Poursuivre les efforts en cours d'amélioration de la gestion des ressources publiques. ▪ Parvenir à un règlement de la question de la dette privée extérieure. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui budgétaire (atténuer les coûts fiscaux de la réunification, renforcer les capacités institutionnelles, etc.) ▪ Soutien au service de la dette (allègement supplémentaire et contribution à un fonds multi-bailleurs).
Transports	Restaurer l'accès aux principaux centres urbains et aux zones densément peuplées.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ouvrir le transport fluvial à la concurrence. ▪ Mettre en place une capacité de maintenance. ▪ Mettre en place de mécanismes de financements viables pour l'exploitation et l'entretien. ▪ Impliquer le secteur privé dans la gestion de certaines parties du réseau. ▪ Préparer la restructuration des grandes entreprises publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réouverture des principaux axes routiers, abondement au fonds routier. ▪ Réouverture des lignes ferroviaires prioritaires, relance de l'entretien. ▪ Réhabilitation des principales installations aéroportuaires ▪ Dragage des voies d'accès maritimes et réhabilitation des infrastructures portuaires
Energie	Réhabiliter et fiabiliser un socle minimal d'infrastructures et d'institutions permettant à la fois la relance des activités économiques dans les principaux centres urbains du pays et l'exportation d'électricité.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en place une tarification de l'énergie électrique ▪ Améliorer la gestion financière et la transparence de la SNEL. ▪ Redéfinir les rapports entre structures centrales et provinciales de la SNEL. ▪ Redéfinir les rôles des secteurs public et privé. ▪ Mettre en place un cadre institutionnel adéquat pour la coopération sous-régionale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réhabilitation des centrales hydroélectriques de Inga 1 et Inga 2. ▪ Fiabilisation et réhabilitation dans de grands centres urbains. ▪ Electrification de grands centres urbains dépourvus d'électricité. ▪ Etudes, réformes, capacités. ▪ Gestion de la transition dans le domaine des hydrocarbures.

N

Education

Eau	Assurer la desserte en eau potable des principaux centres urbains du pays, afin de pouvoir avancer sur la voie des Objectifs de développement Millénaire.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redéfinir les rapports entre structures centrales, provinciales et locales de la Regideso ▪ Mettre en place une tarification efficiente de l'eau ▪ Assurer le paiement régulier par les entreprises que de réseaux additionnels publics et l'Etat de leur consommation d'eau ▪ Régler la question des arriérés de paiement de l'Etat et des entreprises publiques. ▪ Redéfinir les rôles respectifs des secteurs public et privé. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réhabilitation des réseaux inscrits au PMURR et non encore financés, ainsi que de réseaux additionnels ▪ Réformes, renforcement institutionnel et l'appui à l'exploitation de la Regideso (potabilisation, recouvrement de coûts, modernisation de l'entreprise)
Développement urbain	Assurer l'amélioration des conditions de vie dans les principaux centres urbains à un rythme qui permette de maintenir la paix sociale et de poser les bases sur lesquelles avancer vers les Objectifs de développement pour le Millénaire.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Libéraliser les prix des transports urbains. ▪ Restructurer les principales entreprises publiques du secteur. ▪ Développer le cadre réglementaire pour les partenariats public-privé. ▪ Clarifier le rôle des autorités municipales et provinciales par rapport au centre. ▪ Définir une stratégie d'ensemble pour relancer les activités d'urbanisme. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réhabilitation des voiries à Kinshasa et dans les principaux centres urbains ▪ Lutte anti-érosions (Kinshasa, Mbuji Mayi, Tshikapa, Kikwit, Bukavu, Butembo) ▪ Réhabilitation de transports urbains à Kinshasa ▪ Actions complémentaires pour la collecte des ordures, la préparation de plans d'urbanisme et de viabilisation de parcelles.
Education	Rétablir à travers le pays les conditions minimales de fonctionnement du système éducatif afin de pouvoir assurer le redressement durable du pays et avancer sur la voie des Objectifs de développement le Millénaire.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer le paiement régulier des salaires des personnels éducatifs ▪ Définir un cadre administratif, réglementaire et financier à tous les niveaux pour un partenariat avec les acteurs non-gouvernementaux dans le secteur. ▪ Préparer la réforme administrative du secteur. ▪ Lancer une réflexion d'ensemble sur la réforme de l'éducation supérieure et universitaire. ▪ Elaborer et adopter une stratégie sectorielle à moyen-terme. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réhabilitation d'écoles primaires et secondaires, fourniture de manuels scolaires, formation et renouvellement des enseignants. ▪ Réhabilitation et maintenance des principaux centres d'enseignement supérieur et universitaire. ▪ Réhabilitation des équipements dans les centres de recherche-clés et renforcement des capacités.

Santé	Revitaliser le système de santé afin de pouvoir avancer sur la voie des Objectifs de développement pour le Millénaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer le paiement régulier du personnel médical et infirmier. ▪ Redéfinir le financement du secteur de la santé. ▪ Définir un cadre administratif, réglementaire et financier à tous les niveaux pour un partenariat avec les acteurs non-gouvernementaux. ▪ Réorganiser le niveau central du système de santé. ▪ Elaborer et adopter une stratégie sectorielle à moyen-terme. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintien du soutien actuel dans 280 zones de santé et soutien dans 80 zones supplémentaires par an. ▪ Lutte contre le paludisme et contre autres principaux fléaux qui déciment la population. ▪ Revitalisation du système d'alerte épidémiologique. ▪ Financement des campagnes nationales de vaccination.
Lutte contre le VIH/SIDA	Stabiliser le taux de prévalence du virus en arrêtant la contamination	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer une implication générale aux plus hauts niveaux dans la sensibilisation. ▪ Définir un plan d'action de prévention et de traitement des infections opportunistes. ▪ Définir un plan de lutte contre le VIH/SIDA au niveau de chaque administration. ▪ Bâtir des partenariats durables avec les ONG et le secteur privé ▪ Définir une politique pour offrir des médicaments aux personnes touchées, en particulier des antirétroviraux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions de prévention aux niveaux central, provincial et local. ▪ Traitement des malades. ▪ Soutien aux victimes et aux familles.
Protection sociale et aide humanitaire	Mettre en place des institutions qui permettent de passer de l'aide humanitaire à des programmes de réinsertion ciblés sur les personnes les plus vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir les statuts opérationnels du passage graduel de l'aide humanitaire vers la réinsertion sociale. ▪ Bâtir des partenariats avec les ONG et les églises travaillant dans l'aide humanitaire. ▪ Mettre en place un cadre institutionnel décentralisé qui aura pour objectif de coordonner les actions. ▪ Mettre en place des approches et des structures spécifiques pour chaque groupe de vulnérables. ▪ Définir une stratégie pour les populations déplacées 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions de protection et réinsertion sociale. ▪ Interventions humanitaires d'urgence. ▪ Actions d'amélioration de la condition de la femme.

Agriculture	Obtenir un taux de croissance économique élevé dans le secteur, et ce sur une base telle que ce taux puisse être maintenu dans la durée.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restaurer la sécurité et l'autorité de l'Etat. ▪ Bâtir des partenariats avec les autres acteurs qui interviennent en soutien au monde rural. ▪ Remettre en place un cadre de surveillance vétérinaire et phytosanitaire. ▪ Améliorer l'environnement des affaires. ▪ Elaborer et adopter une stratégie sectorielle à moyen-terme. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réhabilitation des voies de communication rurales. ▪ Distribution de semences, intrants et outils agricoles. ▪ Soutien aux entreprises de commercialisation et petite transformation. ▪ Soutien au développement communautaire.
Secteur productif	Obtenir un taux de croissance économique élevé dans ces secteurs, et ce sur une base telle que ces taux puissent être maintenus dans la durée.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuivre la réforme du cadre réglementaire des affaires. ▪ Réformer le régime fiscal. ▪ Apurer la dette privée. ▪ Restructurer les principales entreprises publiques. ▪ Mener à bien la réforme du secteur financier engagée. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien à la préparation et à la mise en œuvre des réformes. ▪ Apurement de la dette privée. ▪ Accompagnement de la réforme des entreprises publiques. ▪ Accompagnement à la réforme du secteur financier.
Gouvernance	Remettre en place un cadre favorable à l'émergence d'un Etat de droit.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer des rémunérations améliorées aux personnels-clés de l'administration publique. ▪ Entreprendre les réformes institutionnelles prioritaires devant rendre effectif le pouvoir gouvernemental sur tout le territoire national. ▪ Rendre les institutions politiques et administratives opérationnelles. ▪ Fournir des appuis techniques à l'administration publique et aux institutions judiciaires. ▪ Lutter contre la corruption et l'impunité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réforme de l'administration publique. ▪ Renforcement des capacités des administrations provinciales. ▪ Refonte des statuts du personnel de carrière des services de l'Etat. ▪ Réhabilitation et réforme du système judiciaire.

Elections	Mettre en place un système politique démocratique fondé sur l'adoption au suffrage universel de la Constitution de la Sème République et sur l'organisation d'élections pluralistes, libres, paisibles et transparentes à tous les niveaux et sur toute l'étendue du territoire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendre la CEI opérationnelle. ▪ Renforcer les capacités institutionnelles du Gouvernement. ▪ Renforcer les capacités des Organisations de la Société Civile. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recensement des électeurs. ▪ Education civique et électorale. ▪ Appui au fonctionnement et à l'équipement de la CEI.
DDR et RSS	Rétablir la sécurité sur l'ensemble du territoire en restaurant un contrôle effectif et efficace des pouvoirs publics sur ceux qui détiennent les armes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acheter le processus d'intégration et de refonte des commandements. ▪ Assurer le paiement régulier des soldes militaires et des salaires des policiers. ▪ Compléter le cadre opérationnel du processus de restructuration des forces armées. ▪ Définir le cadre normatif régissant la création d'une nouvelle force de police. ▪ Assurer le caractère opérationnel de la CONADER. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réunification et restructuration des forces armées. ▪ Réunification et restructuration de la police nationale. ▪ Désarmement, démobilisation et réintégration.
Environnement	Assurer la protection et la conservation des ressources naturelles de la RDC tout en permettant l'exploitation durable et responsable de ces mêmes ressources.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintenir le moratoire de mai 2002. ▪ Mettre en oeuvre les réformes fiscales. ▪ Convertir les anciens contrats conformément au nouveau code forestier. ▪ Mettre en place un mécanisme permanent de monitoring indépendant. ▪ Rétrocéder 40 pour cent de la taxe de superficie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zonage et aménagement forestier. ▪ Réhabilitation du réseau national des aires protégées. ▪ Appui à l'administration forestière et de conservation de la nature. ▪ Education et monitoring environnemental.

CHAPITRES SECTORIELS

CHAPITRE 1 – GESTION MACRO-ECONOMIQUE ⁽¹⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

56. A la suite de la rupture de la coopération internationale au début des années 90, la situation macro-économique de la RDC s'est rapidement détériorée tout au long de la décennie – jusqu'à devenir catastrophique à l'issue du récent conflit :

- **Sur le plan monétaire.** Les années de mauvaise gestion et de guerre ont eu pour conséquence l'effondrement du taux de change (et l'apparition d'un marché parallèle au marché officiel) et l'émergence d'une inflation élevée qui est rapidement devenue hyper-inflation (630 pour cent en 2000).
- **Sur le plan fiscal.** Les années 1990 ont été marquées par un effondrement des recettes fiscales. Cet effondrement a été aggravé par la division du pays pendant les années de conflit et la division des administrations fiscales qui s'en est suivie. En 2000, les revenus du Gouvernement ne représentaient plus que 4,5 % du PIB – et le déficit primaire avait presque triplé en pourcentage du PIB durant les cinq années précédentes (la monétisation de ce déficit accélérant alors l'inflation).
- **Sur le plan budgétaire.** Le contrôle des dépenses s'est considérablement relâché, avec l'abandon progressif des procédures budgétaires. La part des dépenses militaires a augmenté au fur et à mesure que le conflit durait. Les arriérés de salaires se sont accumulés (couramment sur plusieurs années), entraînant de fait l'effondrement des institutions. La situation a été encore plus difficile dans les provinces réunifiées, où l'effort de guerre a absorbé l'essentiel des maigres ressources collectées sur place.
- **Sur le plan de la dette.** La dette s'est considérablement alourdie au cours des années 1990, atteignant un total de plus de \$12 milliards, tandis que l'interruption du service se traduisait par une accumulation des arriérés (\$10,1 milliards au début de 2002).
- **Sur le plan de la gouvernance économique.** Les problèmes hérités des régimes précédents se sont aggravés au cours des années 1990, créant une situation dans laquelle la prise des décisions économiques qui s'imposaient était devenue très difficile.
- **Sur le plan, enfin, de la croissance.** L'économie a réagi de manière très négative à la détérioration de la situation macro-économique, avec une contraction continue du PIB tout au long des années 1990 – qui est passé de \$167 par habitant en 1992 à \$96 par habitant en 2002.

57. **Face à cette situation**, le Gouvernement a lancé un train de réformes depuis le début de 2001 qui a marqué un tournant dans la conduite des politiques économiques du pays. La mise en oeuvre de ces réformes a continué à un rythme soutenu après nomination du Gouvernement transition actuel – et la détermination de ce nouveau Gouvernement à continuer à aller de l'avant est entière.

¹⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale.

SITUATION ACTUELLE

Le programme économique

58. Depuis avril 2001, le Gouvernement met en oeuvre un programme économique appuyé par les Institutions de Bretton Woods. Ce programme vise à stabiliser la situation macro-économique et à poser les jalons pour le retour d'une croissance économique sur une base saine et durable – à travers la mise en oeuvre d'un ensemble de réformes, de manière phasée et graduelle, mais en démarrant de manière déterminée. L'ensemble des observateurs s'accorde à le juger solide, adapté à la situation et ambitieux. Le soutien du Fonds Monétaire International (FMI) a d'abord pris la forme d'un Programme Supervisé par les Services (Staff Monitored Program, SMP) entre juin 2001 et mars 2002, puis d'un accès pour trois ans (à partir de juin 2002) à la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF). Le soutien de la Banque mondiale a été apporté à travers un important programme d'appui technique et institutionnel mettant l'accès sur les questions structurelles et complété par plusieurs crédits successifs.

59. La mise en oeuvre de ce programme économique a été jugée satisfaisante par les revues successives conduites par le FMI et les services de la Banque mondiale, et ce de manière continue depuis plus de trois ans. Les objectifs quantitatifs sont régulièrement atteints ou dépassés et les mesures structurelles mises en oeuvre dans les délais. Le programme a atteint des résultats très significatifs, tels que résumés ci-dessous.

Politique monétaire

60. Dès le début de la mise en oeuvre du programme économique, le Gouvernement s'est attaché à corriger les défaillances passées en matière de politique monétaire, en s'attaquant tour à tour aux principaux problèmes. Des résultats majeurs ont été obtenus, en particulier dans les domaines suivants:

- **Stabilisation du taux de change.** Suite à la décision prise par le Gouvernement en avril 2001 d'adopter un système de changes flottant pour le Franc Congolais, le taux de change s'est stabilisé, avec seulement quelques fluctuations mineures autour d'une valeur d'équilibre. Les autorités sont résolues à limiter les interventions sur les marchés de change à l'atténuation de ces fluctuations de court terme.
- **Arrêt de l'hyper-inflation.** En parallèle, le Gouvernement et la BCC ont suivi des politiques monétaires restrictives, qui ont permis de casser l'hyper-inflation de la fin des années 1990. L'inflation a baissé à un rythme rapide de 630 pour cent en 2000 à 8.8 pour cent en 2001. Elle est stabilisée à 4.5 pour cent en 2003 (soit moitié moins que l'objectif du programme économique soutenu par les Institutions de Bretton Woods).
- **Stabilisation de la balance extérieure.** Les déficits extérieurs sont contrôlés, à un niveau significativement inférieur aux objectifs du programme économique soutenu par les Institutions de Bretton Woods (à 2 pour cent du PIB pour la balance extérieure, à 4,7 pour cent du PIB pour la balance des paiements en 2003). Cette situation reflète une croissance parallèle des exportations et des importations. Les réserves de la BCC correspondent aujourd'hui à 5,3 semaines d'importations de marchandises (hors biens financés par l'aide extérieure et services).

- Renforcement de la BCC. Suite à un audit financé par la Banque mondiale, la BCC a effectué des progrès significatifs dans la mise en œuvre de son plan d'action qui vise à renforcer les procédures comptables, la gestion des réserves internationales, les procédures d'audit interne, ainsi que le contrôle et la supervision du système bancaire.

61. L'économie reste pourtant largement dollarisée (ou « Franc CFA-isée » dans la partie Nord du pays). Plus de 85 pour cent des dépôts bancaires sont en devises étrangères, et celles-ci continuent à être largement en circulation. Le phénomène de la dollarisation dans les transactions courantes dès qu'elles dépassent l'équivalent de quelques dollars est une conséquence du manque de billets à forte valeur faciale et du manque de confiance dans le système bancaire. Le Gouvernement a pris des mesures pour augmenter de manière graduelle la masse monétaire (notamment suite à la démonétisation ou dollarisations) et émettre des billets à plus forte valeur faciale (sans pour autant ranimer les tendances inflationnistes).

Politique fiscale

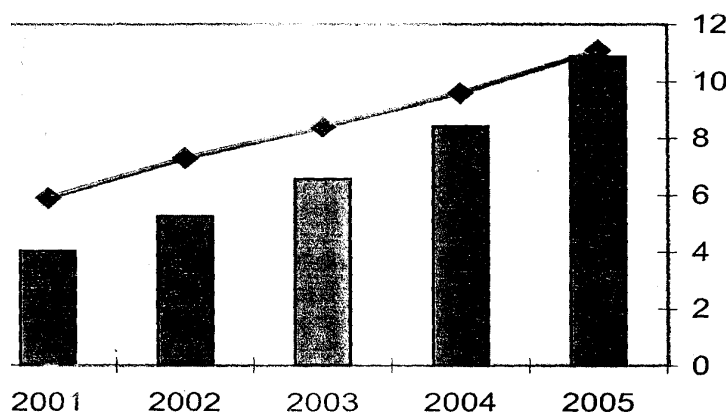
62. Depuis le milieu de l'année 2001, le Gouvernement a fait un effort considérable pour accroître ses recettes fiscales. Devant faire face à un très bas niveau de revenus (4,5 pour cent du PIB en 2000), le Ministère des Finances a mis en œuvre de manière déterminée un programme à trois volets principaux:

- **La réforme et le renforcement des administrations fiscales** - ainsi la réforme de l'Office de Douanes et Accises (OFIDA) approuvée en mars 2003, l'ouverture d'un guichet unique dans le port de Matadi en juillet 2003, l'introduction de numéros d'identification des contribuables depuis janvier 2004, a mise en place d'un département spécialisé pour suivre les gros contribuables en mars 2003, etc.
- **La réforme des règles fiscales.** Une série de lois sur les tarifs douaniers et les impôts indirects a été adoptée en mars 2003, y compris: (i) la simplification des tarifs douaniers sur une structure de tarifs à trois niveaux; (ii) l'extension de impôt sur le chiffre d'affaires de 13 pour cent à tous les produits sujets à "accise; (iii) la simplification de la structure des taxes pétrolières à travers "augmentation des accises et l'élimination des prélèvements quasi-fiscaux. Par ailleurs, une vignette fiscale sur le tabac a été introduite en novembre 2003.
- **La relance de la collection dans les provinces réunifiées.** Avant le début du conflit en 1998, les revenus du Gouvernement collectés dans les provinces réunifiées représentaient entre 10 et 20 pour cent des revenus fiscaux totaux - mais ils ne comptaient plus que pour 1 pour cent de ces revenus (soit 0.07 pour cent du PIB) en 2003. Le Gouvernement a pris des mesures pour remédier à cette situation, et l'on estime que les revenus atteindront près de 7 pour cent des revenus du Gouvernement (soit 0.5 pour cent du PIB à la fin 2004). On estime qu'au rythme actuel du renforcement des administrations provinciales et le redéploiement des agences de collecte de l'impôt, il sera possible de retrouver les niveaux de revenu d'avant-guerre d'ici cinq ans.

63. Ces efforts ont déjà produit des résultats très importants. Les recettes du Gouvernement sont ainsi passées de 4,5 pour cent du PIB en 2000, à 8.3 pour cent en 2003 - soit un accroissement en termes de ressources financières de \$252,3 millions à \$473,2 millions. Cette

tendance devrait être maintenue dans les années à venir (comme l'indique le graphique ci-dessous), pour atteindre 23,1 pour cent du PIB en 2007. Il est à noter que les résultats obtenus en matière de mobilisation des revenus sont au-delà des objectifs quantitatifs du programme soutenu par les Institutions de Bretton Woods.

Mobilisation des Ressources Fiscales

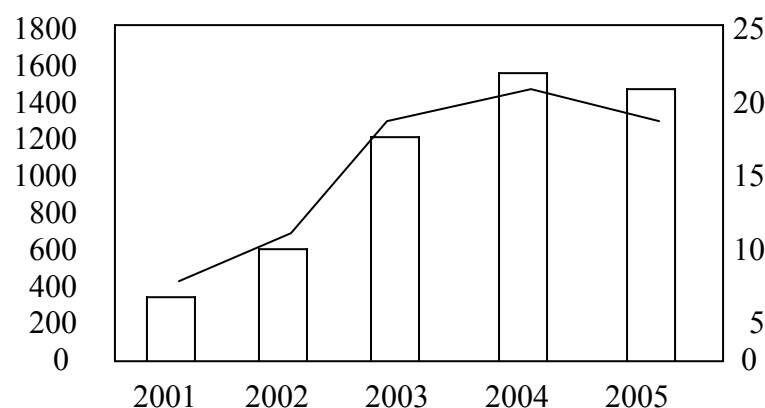


Politique budgétaire

64. En matière de dépenses publiques, l'enjeu est triple: (i) reprendre le contrôle des engagements de l'Etat afin de pouvoir les honorer sur la base des recettes effectives; (ii) assurer une allocation efficace de ces ressources; (ii) remettre en place des procédures adéquates pour l'exécution et le contrôle du budget.

- **Stabilisation des dépenses.** Le Gouvernement a mis en place un ensemble de mesures de restriction budgétaire pour limiter les dépenses non essentielles. Ces efforts ont porté leurs fruits, puisque l'excédent budgétaire primaire est estimé à 0,5 pour cent du PIB pour la fin d'année 2003, le déficit d'ensemble consolidé à 1,4 pour cent du PIB (comme prévu dans le programme soutenu par les Institutions de Bretton Woods). Les dépenses ont néanmoins augmenté de manière significative à la suite de la réunification - et il existe un décalage entre l'accroissement des dépenses (quasi-immédiat) et celui des recettes (qui prend plusieurs années) pour ces provinces (cf. graphe ci-dessous). La gestion de ce décalage et le financement des besoins financiers correspondants sont essentiels pour le succès de la transition.

Stabilisation des Dépenses du Gouvernement



- **Amélioration de l'allocation des ressources.** Il s'agit de ré-équilibrer de manière graduelle la répartition des ressources: (i) entre les provinces (lorsque le programme économique a été lancé, plus de 80 pour cent des crédits étaient consommés à Kinshasa : (ii) entre les secteurs (notamment pour accroître la part des secteurs sociaux, au fur et à mesure que la part des dépenses de sécurité peut être réduite); (iii) entre les catégories de dépenses (les salaires constituant souvent la seule ressource conséquente que l'Etat parvient à transférer à ses services, mais restant parmi les plus bas du monde). Pour ce faire, il importe de ré-établir des procédures de préparation budgétaire transparentes et effectives - ce que le Gouvernement s'est attaché à faire avec l'appui de la Banque mondiale (qui a financé une Revue des Dépenses Publiques). Cet effort continue, et les Institutions de Bretton Woods ont fait part de leur appréciation des progrès réalisés.
- **Exécution du budget.** Durant les années de conflit, les procédures d'exécution et de contrôle budgétaires ont considérablement souffert de l'affaiblissement général des institutions congolaises. Le Gouvernement a pris des mesures pour réduire l'écart qui continue d'exister entre le budget voté et le budget exécuté (écart qui reflète à la fois des erreurs d'estimation au moment de la préparation du budget et des difficultés à appliquer certaines procédures budgétaires) - et pour améliorer le contrôle de la chaîne de la dépense. Des efforts importants ont en particulier été réalisés pour assurer une gestion soignée des engagements de l'Etat au quotidien - notamment sur la base des recommandations de la Revue des Dépenses Publiques. En parallèle, l'exécution du budget est auditée de manière indépendante et sur une base annuelle (depuis l'exercice 2001) et les résultats de ces audits sont présentés au Parlement. Il faut souligner néanmoins que la faiblesse du système de paiement (en particulier hors de Kinshasa) et les problèmes logistiques compliquent considérablement l'exécution budgétaire.

65. Par ailleurs, une série de mesures ont été prises en parallèle à ces efforts, pour s'attaquer aux problèmes qui se posent au niveau des entités décentralisées (et notamment des provinces). Ceci inclut en particulier: (i) le transfert effectif de l'intégralité des ressources collectées au niveau provincial, y compris dans les provinces réunifiées (ce transfert est aujourd'hui effectif); (ii) la mise en place de règles et de mécanismes de rétrocession de ces ressources (qui progresse, malgré certaines difficultés); (iii) la réforme des procédures de préparation, d'exécution et de contrôle budgétaires au niveau des collectivités provinciales (qui vient d'être lancé dans le cadre d'une seconde Revue des Dépenses Publiques soutenue par la Banque mondiale).

La question de la dette

66. La RDC est aujourd'hui l'un des pays les plus endettés au monde. Devant faire face à des obligations qui représentent près de la moitié de ses revenus au titre du service de la dette, le Gouvernement s'est engagé depuis 2001 dans une stratégie en plusieurs étapes afin de réduire ce fardeau:

- Normaliser les relations avec les créanciers extérieurs publics. Au cours des années 2001 et 2002, le Gouvernement s'est attaché à apurer les arriérés considérables (environ \$2 milliards) qu'il entretenait auprès de ses principaux créanciers multilatéraux (notamment le FMI, la Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement). En parallèle, la RDC a obtenu du Club de Paris (en septembre 2002)

une restructuration de la dette extérieure bilatérale aux termes de Naples (ce qui a conduit à l'annulation immédiate d'environ \$4.64 milliards de cette dette). Ces efforts ont permis de normaliser les relations avec les principaux bailleurs de fonds.

- **Atteindre le Point de Décision au titre de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).** Sur la base de ces premiers efforts, et au vu de la performance du Gouvernement dans la mise en oeuvre de son programme de réformes économiques, la RDC a pu atteindre le Point de Décision au titre de l'initiative PPTE en juillet 2003 – avec un facteur de réduction commun de 79 pour cent, soit une assistance totale estimée à \$6.3 milliards en valeur nette actualisée, sur un stock total de dette extérieure estimé à \$7.9 milliards en valeur présente nette. Le Point d'Achèvement pourrait être atteint d'ici la fin 2005 (sur la base de critères flottants). Suite à cette décision, les membres du Club de Paris ont décidé de compléter leur allègement de la dette des termes de Naples à ceux de Cologne.
- **Préparer le règlement de la question de la dette interne.** Cette question est discutée au Chapitre 12 - Secteurs productifs hors agriculture. Les audits de la dette sont en cours et les négociations avec les créanciers ont commencé.
- **Ouvrir des négociations pour le règlement de la dette extérieure privée.** La dette extérieure privée est aujourd'hui estimée à \$900 millions. Le Gouvernement a engagé des travaux préliminaires pour préparer une négociation dans le cadre du Club de Londres.

67. Malgré ces efforts, le service de la dette dû par la RDC à ses créanciers reste extrêmement élevé (en partie du fait de la nature de cette dette, dont une part très importante est détenue par des bilatéraux). De fait, malgré l'accès à l'initiative PPTE, la normalisation des relations avec les créanciers s'est traduite par une nette augmentation du service de la dette. Celui-ci devrait se maintenir à un niveau très élevé (entre 32 à 40 pour cent des revenus du Gouvernement entre 2004 et 2007, avant de baisser fortement à un niveau de 5 pour cent à l'horizon 2010) dans les années qui viennent (cf. tableau ci-dessous) - ce qui grève considérablement les capacités financières du pays, alors même qu'il doit faire face aux défis de la transition et de la relance.

Service de la dette extérieure (millions de dollars EU)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus du Gouvernement	450	537	667	790	890	997
Exportations	1265	1437	1659	1883	2105	2291
Avant Assistance PPTE						
Service Total de la Dette	191.3	210.3	383.2	581.7	633.4	690.3
Après Assistance PPTE						
Service Total de la Dette	169.8	196.4	256	312,,3	285.3	248
Service de la Dette Multilatéral	33.5	25.6	31.3	27.3	40.5	38.7
Service /Revenus (%)	37.7	36.6	38.4	39.5	32.1	24.9
Service/Exportations (%)	13.4	13.7	15.4	16.6	13.6	10.8

Gouvernement économique

68. depuis 2001, le Gouvernement a pris des mesures importantes pour améliorer les structures de prise et de suivi des grandes décisions en matière économique, et ce dans deux directions principales :

- **Mise en place de la Commission Economique et Financière**, dès 2001, pour définir les grandes orientations en matière de réformes économiques et assurer le suivi de ces décisions. Cette commission a joué un rôle-clé dans la bonne mise en oeuvre du programme économique. Elle est aujourd'hui présidée par le Vice-Président en charge des affaires économiques et financières – et continue de fonctionner de manière satisfaisante. Dans ce cadre, des comités interministériels distincts ont été mis en place, notamment pour surveiller l'exécution du programme soutenu par les institutions de Bretton Woods (sous la présidence du Ministre des Finances), et pour la mise en oeuvre des stratégies de réduction de la pauvreté et de lutte contre la corruption (sous la présidence du Ministre du Plan). Il importe de noter que la Présidence de la République s'est dotée d'une petite cellule de professionnels qui suivent de manière rapprochée la mise en oeuvre de réformes - signe de la détermination du leadership congolais au plus haut niveau d'assurer la bonne exécution de ce programme.
- **Indépendance de la Banque Centrale du Congo**. Selon une loi promulguée en mai 2003, la BCC fonctionne désormais de manière indépendante des autorités gouvernementales. Ceci a permis de remédier à certains des problèmes du passé (émissions monétaires permettant de couvrir les dépenses publiques) et a permis de mettre un frein à l'inflation et à la dépréciation de la monnaie nationale.

69. Par ailleurs, le Gouvernement, en consultation avec les principaux acteurs du développement, a produit- en mai 2002 un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) Intérimaire, qui identifiait les grands axes d'action pour le développement du pays. Ce document, qui avait été approuvé par l'ensemble des participants au dialogue inter-Congolais, mettait le maintien de la stabilité macro-économique au premier rang des priorités. Aujourd'hui, la préparation du DSRP final est en cours et un vaste programme de consultations à travers l'ensemble du pays a été lancé à cet effet. La publication du document final est prévue pour octobre 2005.

Retour de la croissance et projections macro-économiques

70. Les efforts en matière de stabilisation macro-économique ont permis le retour (en 2002) puis l'accélération de la croissance économique, après une décennie entière de récession. La croissance réelle du PIB pour 2003 est estimée à 5 pour cent, reflétant une croissance générale dans tous les secteurs.

71. Dans ce contexte, les projections économiques du programme soutenu par les Institutions de Bretton Woods sont encourageantes, comme indiqué dans le tableau ci-dessous. L'enjeu consiste bien entendu à transformer ces projections en réalité dans les années qui viennent- en notant toutefois qu'une croissance à un chiffre ne suffira pas pour réduire de manière significative la pauvreté.

	2001	2002	2003	2004	2005
	Réel	Réel	Proj.	Proj.	Proj.
Croissance PIB Réel	-2	3.0	5.0	6.0	7.0
Prix à la Consommation	135	16.0	8.0	6.0	5.0

LES ACTIONS EN COURS

72. Les actions prises par le Gouvernement au cours de la dernière période ont été rappelées ci-dessus. Elles s'inscrivent dans un effort plus vaste de réformes, que le Gouvernement est déterminé à continuer à mettre en oeuvre dans la période qui vient.

73. Le soutien apporté par les bailleurs a pris deux formes principales:

- **Un appui financier**, notamment par: (i) le FMI, à travers le PRGF (pour un montant total de \$750 millions sur la période 2002 — 2005); (ii) la Banque mondiale, dans le cadre d'un don d'urgence pour la relance de \$50 millions (approuvé en juin 2001), d'un crédit de relance économique de \$450 millions (approuvé en juin 2002), d'un crédit d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (approuvé en septembre 2003) de \$214 millions (dont \$50 millions de soutien à la balance des paiements) et d'un crédit de relance économique post-réunification de \$200 millions (approuvé en février 2004); (iii) la Banque Africaine de Développement, à travers une opération d'appui budgétaire' de \$68 millions (approuvée en janvier 2004).
- **Un appui technique**, avec notamment des contribution de la Banque mondiale, la Commission européenne, le FMI, le PNUD, mais aussi la Belgique, le Canada, la France et plusieurs autres partenaires bilatéraux.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

74. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, les actions prioritaires ont pour but de **maintenir un environnement macroéconomique stable, qui permettent de soutenir la reprise de l'activité économique sur une base saine et durable.**

75. Dans ce cadre, les objectifs spécifiques sont les suivants:

- **Poursuivre la mise en oeuvre d'un programme économique solide**, soutenu par les Institutions de Bretton Woods.
- **Mettre en place les mécanismes et les ressources nécessaires afin d'assurer le financement approprié de la fonction publique** (et en particulier le paiement régulier de salaires fixés à un niveau adéquat).
- **Atteindre le Point d'Achèvement au titre de l'initiative PPTE.**

76. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnels (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volet pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

77. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples – mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

78. Ainsi de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note - et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

79. Les priorités retenues sont les suivantes :

- Poursuivre la mise en oeuvre d'un programme économique solide, soutenu par les institutions de Bretton Woods. Il s'agira de maintenir la performance actuelle sur le programme en cours (tant sur les objectifs quantitatifs que sur les mesures structurelles), et de définir un nouveau programme pour la période s'ouvrant après 2005.
- Prendre les mesures nécessaires pour remplir les conditions d'accès au Point d'Achèvement de l'initiative PPTE – à savoir: (i) finalisation d'un DSRP complet et sa mise en oeuvre pendant un an; (ii) poursuite des politiques de stabilisation macroéconomique; (iii) utilisation effective des fonds issus de l'allègement du service de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE pour des programmes de réduction de la pauvreté; (iv) amélioration de la gestion des dépenses publiques; (v) amélioration de la fourniture des services de base et de la gouvernance des secteurs prioritaires (santé, éducation, développement rural et infrastructures); (vi) adoption de stratégies sectorielles appropriées et mise en oeuvre de plans d'action pour la santé, l'éducation et le développement rural; (vii) amélioration de la gestion de la dette publique.
- Assurer le paiement des salaires de la fonction publique. Il s'agira à la fois de poursuivre la mise en place des mécanismes permettant le paiement effectif des salaires y compris dans les zones reculées – et de revaloriser les rémunérations pour certaines fonctions-clés, dans la limite des possibilités budgétaires.
- Poursuivre les efforts en cours d'amélioration de la gestion des ressources publiques. Il s'agira notamment: (i) de continuer la mise en oeuvre des recommandations de la Revue des Dépenses Publiques (ainsi que celles de la prochaine Revue); (ii) de clarifier les mécanismes de rétrocession des recettes collectées dans les provinces; (iii) de poursuivre les efforts de transparence actuellement en cours (et discutés au Chapitre 13 - Gouvernance).
- Parvenir à un règlement de la question de la dette privée – notamment (i) pour la dette privée extérieure à travers une négociation dans le cadre du Club de Londres, portant sur les créances à considérer et le taux de décompte à appliquer, (ii) pour la dette

intérieure en procédant comme décrit au Chapitre 12 – Secteurs Productifs (Hors Agriculture).

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Synthèse des besoins financiers

80. Les besoins financiers de la RDC en termes d'appui budgétaire sont immenses. La simple revalorisation des salaires des fonctionnaires dans les secteurs clés, à un niveau comparable à la moyenne sous-régionale, demanderait des sommes qui se chiffrent en milliards de dollars. Les chiffres présentés ici correspondent donc seulement à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

81. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

Table 1: Besoins financiers pour le secteur de la gestion macro-économique (en US\$) ⁽²⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Appui budgétaire (hors fonds fiduciaire dette)	1.150.000.000	90.000.000
Fonds fiduciaire pour appui au service de la dette	70.000.000	25.000.000
Appui institutionnel et assistance technique	20.000.000	5.000.000
TOTAL MACRO-ECONOMIE	1.240.000.000	120.000.000

Appui budgétaire (hors fonds fiduciaire dette)

82. Malgré les efforts réalisés au cours des dernières années en matière de mobilisation fiscale, le Gouvernement continue de manquer des ressources disponibles pour faire face aux défis associés à la réunification du pays et à la relance de l'économie. Cette situation est particulièrement aiguë pendant la période transitoire durant laquelle le Gouvernement doit faire face à des dépenses soudainement accrues (du fait de la réunification) alors même que l'augmentation des revenus est progressive. La période transitoire en question étant celle de la transition politique est de la relance post-conflit, il est particulièrement important de pouvoir bénéficier d'un appui budgétaire conséquent - notamment pour:

- **Atténuer les coûts fiscaux de la réunification.** Le coût de la réunification, en particulier à court terme, est très élevé. D'importants transferts de fonds sont nécessaires vers les provinces réunifiées, notamment pour le paiement des salaires des fonctionnaires, pour réhabiliter les institutions clés, et pour contribuer à mettre un terme à la situation de crise humanitaire en de nombreux endroits. Cette augmentation des dépenses devra s'effectuer alors que la restauration d'un système de collecte fiscale sera longue. Par conséquent, le fossé budgétaire continuera à se creuser pendant la période de transition.
- **Rétablir la sécurité à travers le territoire.** Le paiement des salaires de l'armée est d'une importance critique. Dans l'enveloppe budgétaire actuelle, les montants alloués à ces paiements sont minimes, de l'ordre de \$12 par soldat et par mois. Un soutien

²⁾ les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui.

urgent pour aide- le Gouvernement à faire face à ces besoins sera nécessaire pendant la période de transition.

- **Renforcer les capacités institutionnelles.** L'absence de ressources minimales pour couvrir le coût des opérations courantes est un obstacle majeur au bon fonctionnement des institutions. En outre, le très bas niveau des salaires de la fonction publique (en moyenne \$13,75 par mois, soit moins de \$0,5 par jour, c'est-à-dire la moitié du revenu correspondant à la définition de la pauvreté absolue) a des répercussions importantes sur la capacité des institutions à fonctionner de manière effective.
- **Approfondir les efforts de lutte contre la corruption.** Le niveau actuel des salaires de la fonction publique rend extrêmement difficile aux fonctionnaires de subvenir à leurs besoins sans développer des sources de revenus alternatives, y compris des sources peu éthiques. Bien qu'une augmentation substantielle des salaires ne suffira pas à résoudre tous les problèmes liés à la corruption, elle constitue un élément indispensable de tout programme d'envergure dans ce domaine.

83. L'expérience montre que, même si les systèmes de dépenses publiques de la RDC sont encore en cours d'amélioration, il est possible d'assurer une utilisation efficace et transparente de ressources extérieures fournies en appui au budget. La Banque mondiale a plusieurs fois insisté sur ce point – citant notamment sa propre expérience. Le Gouvernement est disposé à accepter toute mesure de contrôle des ressources qui serait raisonnablement demandée par les bailleurs, pour justifier de l'utilisation des ressources qui seraient fournies au titre de l'appui budgétaire.

84. Sur la base des projections actuelles dans le cadre du programme économique en cours, et en concertation avec les institutions de Bretton Woods, les besoins de financements en termes d'appui budgétaire ont été estimés pour la période à venir à \$350 millions par an (mais seulement \$90 millions pour 2004, au vu des aides déjà apportées cette année).

Fonds fiduciaire pour appui au service de la dette

85. L'appui requis en ce qui concerne le service de la dette est double:

- **Un allègement supplémentaire** – sous la forme d'un abandon de créance ou d'une renégociation des termes de remboursement. Le Gouvernement est conscient de l'ampleur de l'effort déjà consenti par ses principaux créanciers, mais souhaite obtenir une aide supplémentaire, qui permette de ramener le service de la dette bilatérale à un niveau soutenable durant la période de transition. Ceci devra être négocié au cas par cas et les montants correspondants ne sont pas inscrits dans le tableau ci-dessus.
- **Une contribution à un fonds multi-bailleurs**, afin de faciliter le service de la dette multilatérale. De telles contributions sont essentielles pour permettre la continuation de l'assistance par des institutions telles que la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement et l'IFAD – et de ce fait ont un impact disproportionné par rapport aux montants en question. Le montant proposé ici a été établi sur la base des estimations présentées par la Banque mondiale dans des documents publiés antérieurement.

Le soutien institutionnel et l'assistance technique

86. Ceci inclut essentiellement des actions de soutien institutionnel (équipements, formation et assistance technique) pour appuyer la préparation et la mise en oeuvre des réformes. Une partie des besoins spécifiques a d'ores et déjà été définie, notamment par le Ministère des Finances, le Ministère du Budget et la BCC, le reste le sera au fur et à mesure de la mise en oeuvre du programme, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs du développement.

La mise en oeuvre

87. La mise en oeuvre de cette assistance ne pose pas de problèmes majeurs. Il sera néanmoins important d'assurer une étroite coordination des interventions en particulier en ce qui concerne les programmes d'appui institutionnels et d'assistance technique. Le Gouvernement encourage les bailleurs à continuer leurs efforts actuels en ce sens, à travers les mécanismes qui existent et, pour l'heure, fonctionnent de manière satisfaisante.

CHAPITRE 2 – TRANSPORTS ⁽³⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Remarque préliminaire

88. Ce chapitre traite de l'ensemble du secteur des transports – voies fluviales, routes, chemins de fer, aéroports et ports. Il ne traite pas en revanche des voies de communications locales dans les zones rurales (discutées au Chapitre 11 - Agriculture et Développement Rural), ni des questions de transports urbains (discutées au Chapitre 5 - Développement Urbain).

Un secteur au coeur des défis auxquels la RDC doit faire face

89. Le rétablissement des transports est la condition sine qua non pour la restauration de l'autorité de l'Etat et de la sécurité à travers l'ensemble de la RDC, pour le retour d'une croissance économique durable et pour l'accès aux services sociaux de base. Dans un pays de la taille de la RDC (les deux tiers du territoire de l'Union Européenne), les problèmes d'accès sont aujourd'hui l'obstacle principal à la stabilisation et au développement du pays.

90. De fait, tous les acteurs de la transition et de la relance en RDC mettent les transports au premier rang de leur priorité. Gouvernement, secteur privé, société civile et communautés de base, à Kinshasa ou dans les provinces – tous insistent sur le rôle prépondérant du secteur, et sur son absolue priorité dans les années qui viennent. Le succès de l'ensemble du programme, à la fois sur le court terme et sur le moyen terme, est lié au rétablissement du système des transports.

Un réseau véritablement multi-modal

91. Le système de transport de la RDC repose sur un réseau multi-modal combinant transports fluvial, routier, ferroviaire, aérien et maritime. La colonne vertébrale de ce réseau est constituée par le fleuve Congo (notamment sur sa section Kinshasa – Kisangani) et ses affluents. Des voies ferrées parallèles au fleuve permettent de contourner les chutes (en aval de Kinshasa et en amont de Kisangani). Le réseau routier vise à compléter ce système en «fermant la boucle du fleuve Congo» (par un lien Kinshasa – Lubumbashi), en reliant les grands centres urbains au fleuve et en assurant l'accès à l'intérieur des provinces. Un maillage d'aéroports à travers le territoire permet un accès rapide à l'ensemble des provinces. Enfin, les ports maritimes échelonnés le long du bief maritime à l'embouchure du fleuve permettent d'ouvrir le pays sur le grande large.

92. Les principaux éléments de ce système sont les suivants :

- **Un réseau de 16 238 km de voies navigables et 40 ports fluviaux** notamment sur le fleuve Congo (divisé par deux séries de chutes en trois bi navigables, dont le bief moyen, de 1 734 kilomètres entre Kinshasa et Kisangani est le plus important), ses affluents et les lacs (Tanganyika, Maindombe, Kivu, etc.); le trafic fluvial est particulièrement important dans les provinces intérieures, où l'habitat est essentiellement concentré le long des cours d'eau, et où les voies navigables

³⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

constituent souvent la seule desserte (et de ce fait jouent un rôle économique et social extrêmement important).

- **Un réseau de 145 000 km de routes** dont 58 300 kilomètres de routes nationales et régionales et environ 86 600 kilomètres de routes secondaires et rurales (essentiellement des pistes, qui sont discutées au Chapitre 11 - Agriculture et Développement Rural); ces chiffres ne doivent cependant pas masquer le faible développement des infrastructures routières: parmi les routes nationales et régionales, seuls 2 801 km étaient revêtues bien avant le conflit (et la signalisation tant verticale, horizontale que lumineuse est quasi inexistante en ville comme à l'intérieur du pays, ce qui pose de sérieux problèmes de sécurité routière);
- **Un réseau de 5 033 kilomètres de voies ferrées** (toutes à voie unique) qui rate, pour l'essentiel, de l'époque coloniale et est constitué de quatre sous-réseaux séparés (et de standards techniques différents, notamment en ce qui concerne l'écartement des voies): (i) un lien de 366 km entre Kinshasa et le port de Matadi, qui permet de contourner les chutes du fleuve Congo et d'assurer le lien entre le principal port maritime et la partie navigable du fleuve (avant-guerre, le trafic était de 21 trains par semaine, pour un fret total de 7 800 tonnes); (ii) un lien de 125 km entre Kisangani et Ubundu, qui permet de contourner les chutes Wagenia et de relier les biefs amont et supérieur du fleuve Congo; (iii) un sous-réseau de 3 516 km (dont 858 km électrifiés) au Sud-Est du pays, permettant de relier les centres miniers du Katanga et du Kasai au réseau de l'Afrique australe à travers la Zambie, la Tanzanie et l'Angola); (iv) un lien de 1 026 km au Nord du pays (dans la Province Orientale), reliant les mines d'or de Kilo Moto au fleuve Congo; à ceci, s'ajoutent deux sous-réseaux urbains à Kinshasa (Chemin de fer Urbain, 75 km) et Lubumbashi (10 km).
- **Un réseau de 270 aéroports, aérodromes ou pistes d'atterrissage** à travers ensemble du pays (dont 5 aéroports internationaux à Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani, Goma et Gbadolite); ce réseau comprend également un maillage assez dense de pistes privées ou locales, entretenues par des entreprises ou ces congrégations religieuses (mais qui ne peuvent accueillir que de petits appareils); il existe environ 45 000 km de liaisons domestiques plus ou moins régulières (les liaisons entre Kinshasa et les principales villes de l'intérieur comptent pour environ 80 pour cent du trafic domestique); le secteur aérien s'appuie sur un ensemble de 125 stations météorologiques synoptiques (situées presque toutes sur des aérodromes).
- **Trois ports** situés dans le bief maritime du fleuve Congo et accessibles au trafic maritime: Banana (sur le littoral), Boma (à environ 90 kilomètres de l'Océan) et Matadi (à environ 150 kilomètres de l'Océan); ce dernier est le mieux développé, même s'il est relativement difficile d'accès et qu'il ne peut accueillir de navires à fort tirant d'eau; son niveau d'activité a toujours été modeste en comparaison d'autres ports africains, avec une capacité maximale de 2,5 millions de tonnes par an (contre 5 à 6 millions de tonnes par an à Pointe Noire dans la République du Congo voisine et plus de 3 millions de tonnes par an à Mombasa au Kenya).

93. Au total, ce système souffre de trois handicaps majeurs:

- **Un manque cruel d'infrastructures**, pour l'essentiel héritées de la période coloniale et très insuffisamment développées pour un pays de la taille de la RDC;

- **Une multiplicité des ruptures de charge** du fait de l'absence de connexion appropriée entre les différents modes, qui allongent considérablement le coût et les délais d'acheminement.
- **Des difficultés d'entretien exceptionnelles**, dans un environnement caractérisé par un climat difficile (avec notamment des précipitations abondantes tout au long de l'année), des sols argileux sur une grande partie du territoire, une végétation exubérante et une hydrographie exceptionnelle.

Des institutions aux performances contrastées

94. Le réseau est géré et maintenu par un ensemble d'institutions techniques spécialisées, qui sont souvent des entreprises publiques dont la tutelle est souvent partagée, notamment entre le Ministère des Transports, le Ministère des Travaux Publics et des Infrastructures d'une part et le Ministère du Portefeuille d'autre part :

- **L'Office des Routes**, qui comptait 2 200 employés avant-guerre –gère et maintient les routes nationales et régionales; cette entreprise était structurée autour d'une vingtaine de brigades de travaux présentes à travers l'ensemble du pays, qui assuraient l'entretien du réseau (en régie) ainsi que la maîtrise d'oeuvre de certains travaux de constructions.
- **La Direction des Voies de Desserte Agricoles (DVDA)**, qui comptait 100 employés avant-guerre –gère et maintient les routes secondaires et rurales, ainsi que les cours d'eau de profondeur inférieure à 1 m – en s'appuyant sur la RVF la participation des communautés.
- **La Régie des Voies Fluviales (RVF)**, qui comptait 300 employés avant-guerre est chargée des travaux de dragage et de balisage (en régie) et de cartographie des cours d'eau pour les biefs moyen et supérieur du fleuve Congo et pour ses affluents; la RVF avait également des activités de construction naval avant le conflit.
- **La Régie des Voies Maritimes (RVM)**, qui comptait 1 200 employés avant guerre – est responsable du dragage, des travaux hydrographiques, du balisage et du pilotage des navires dans le bief maritime du fleuve à partir de Banana l'océan), ainsi que de l'entretien des accès portuaires; la RVM avait égale, des activités de construction navale avant le conflit.
- **La Régie des Voies Aériennes (RVA)**, qui comptait 3 400 employés a guerre –gère et maintient les principales installations aéroportuaires et assure la gestion de la navigation aérienne; ce travail est complété par celui de la Direction de l'Aéronautique Civile (DAC) qui s'occupe d'environ 50 aérodromes de deuxième catégorie et veille au respect des normes internationales (éditées par DACI).
- **L'Office National des Transports (ONATRA)**, qui comptait 12 900 employés avant-guerre -joue un rôle-clé pour le transport maritime (entretien, gestion et exploitation des installations portuaires, dont la manutention), le transport fluvial gestion des infrastructures portuaires sur l'ensemble des fleuves et du lac Maindombe, services de transports fluviaux sur les biefs maritime et moyen et sur les lacs) et le transport ferroviaire (investissements, gestion des infrastructures et exploitation de la section Kinshasa - Matadi et du Chemin de Fer Urbain à Kinshasa).

- **La Société Nationale des Chemins de fer du Congo (SNCC)**, qui comptait 15.300 employés avant-guerre -joue un rôle similaire pour le transport fluvial et lacustre (sur le bief supérieur), le transport ferroviaire (sur le sous-réseau du Sud-Est du pays, y compris le réseau urbain de Lubumbashi).
- **Le Chemin de Fer des Uélés (CFU)**, qui comptait 1 200 employés avant-guerre exploite et maintient le réseau ferré du Nord du pays.
- **L'Agence Nationale de Météorologie et de Télédétection par Satellite (METTELSAT)**, qui comptait 360 employés avant-guerre -est responsable de l'ensemble des activités météorologiques au niveau national.

95. Les capacités et les performances de ces institutions ont toujours été très contrastées - en fonction de leur taille, de leur mandat et de leur gestion. Ainsi, avant-guerre l'Office des Routes représentait une référence et parvenait à assurer le maintien du réseau routier d'intérêt général dans des conditions pourtant très difficiles. D'autres institutions en revanche souffraient de réels problèmes de gouvernance et de transparence.

SITUATION ACTUELLE

Un territoire inaccessible

96. L'essentiel du territoire de la RDC est aujourd'hui inaccessible. Sur dix capitales commerciales une seule est accessible depuis Kinshasa par la route (Matadi), trois le sont par le fleuve (Mbandaka, Kisangani et Bandundu) et six seulement par la voie aérienne. Les communications entre ces capitales et les centres urbains de leurs provinces sont inexistantes. L'accès aux zones rurales, même densément peuplées, n'est souvent plus possible.

97. Là où l'accès est encore possible, le trafic est très faible - du fait de la disparition des véhicules, de l'insécurité, de l'interruption des échanges dans beaucoup de zones et du temps nécessaire à la relance des activités de transport. Le trafic fluvial, interrompu pendant la guerre en de nombreux points, est aujourd'hui en voie d'être restauré sur l'ensemble du réseau - mais il reste modeste. Le trafic ferroviaire sur les voies encore en service est souvent limité à 2 trains par semaine (avec des vitesses qui dépassent rarement 30 km/h). Le trafic aérien a baissé de 40 pour cent par rapport au début des années 1990. Le trafic du port de Matadi est passé de 1,6 millions de tonnes de marchandises en 1989 à environ 1 millions de tonnes en 2000.

98. Cette situation a des conséquences dramatiques dans l'ensemble du pays:

- **L'insécurité et l'absence de l'Etat.** Les centres politiques et administratifs étant coupés des régions administrées, mettre un terme aux agissements des bandes armées qui sévissent dans certaines régions constitue un défi majeur. Les questions d'accès sont aussi une contrainte majeure à la participation des Congolais au processus électoral prévu dans le cadre de la transition politique.
- **La paupérisation de régions entières.** La plupart des centres urbains, coupés de leurs arrière-pays, doivent faire face à d'énormes difficultés d'approvisionnement, qui se

traduisent par les prix élevés des denrées de première nécessité. Les communautés rurales sont de facto isolées, forcées à vivre en autarcie, et n'ont plus accès à leurs débouchés, à leurs sources d'approvisionnement, ni aux services de base.

- **La limitation du potentiel de croissance.** Les villes se trouvent isolées les unes des autres et ne peuvent guère plus effectuer d'échanges de pondéreux ou de quantités importantes de biens entre elles. De manière générale, le trafic des régions productrices vers l'étranger (importations et exportations) a été rendu considérablement plus difficile, tandis que certaines régions frontalières se retrouvent mieux connectées aux pays voisins qu'au reste du pays.
- **La réorganisation des échanges commerciaux.** Du fait de la coupure entre zones de production et zones de consommation, les échanges commerciaux se sont restructurés pendant la dernière décennie. Avec la réunification du pays, une partie des circuits d'avant-guerre pourraient être rétablie – mais d'autres ont sans doute disparu, du fait de l'établissement de relations avec des zones de production ou de consommation alternatives et de la disparition des systèmes de subvention qui sous-tendaient certains échanges. Ceci a pour conséquence que le trafic prévisible sur les principaux itinéraires du pays est sensiblement différent du trafic d'avant-guerre.

Un double problème: infrastructures et institutions

99. L'effondrement du système de transport tient à la fois à la dégradation des infrastructures physiques et à la détérioration du fonctionnement des institutions techniques en charge de la gestion et de la maintenance. Son redressement devra donc inclure des actions à la fois de reconstruction et de renforcement institutionnel (y compris réformes).

100. Il est essentiel que ces actions puissent être conduites en parallèle. Vu l'importance des transports pour le rétablissement de la stabilité en RDC, la reconstruction des principales infrastructures doit en effet avoir lieu au plus tôt et ne peut attendre l'amélioration du fonctionnement des institutions (dont elle est, de fait, une condition). En revanche, ces travaux seront de peu d'effet s'ils ne sont pas accompagnés des actions qui permettent d'assurer la gestion et l'entretien du réseau et il importe donc de lancer au plus tôt un programme de redressement institutionnel, qui puisse être mené à bien pendant les travaux de reconstruction.

Des infrastructures en très mauvais état

101. Les infrastructures de transports de la RDC ont considérablement souffert au cours de la dernière décennie du fait d'une combinaison de différents facteurs :

- **Destructions directes.** Ces destructions ont été relativement importantes et se sont doublées de pillages de matériels et d'équipement (notamment véhicules et engins de travaux publics) qui font aujourd'hui cruellement défaut dans certaines régions.
- **Manque de maintenance,** du fait notamment de manque de financement et de l'insécurité qui a régné dans certaines zones. Ceci a eu des effets désastreux sur l'ensemble du réseau, dans un contexte climatique et géologique où la maintenance a toujours représenté un défi.

102. Aujourd'hui, les principaux éléments du réseau se trouvent dans un état catastrophique, qui empêche toute reprise du trafic:

- **Les voies fluviales.** Bien que les principaux axes restent navigables, l'absence de dragage pendant les dix dernières années et la détérioration du système de signalisation ont créé un environnement dangereux, illustré par la multiplication des accidents et des naufrages (dont les victimes se chiffrent par centaines) au cours de la dernière période. Les installations portuaires, notamment pour le chargement et déchargement des marchandises, ont également considérablement souffert des pillages et du manque d'entretien (ainsi, une seule ces cinq grues fonctionne encore à Kisangani)
- **Les routes.** Le réseau national et provincial d'avant-guerre n'existe plus: sur l'ensemble du territoire, seule la route entre Kinshasa et le port de Matadi ainsi que quelques tronçons au sud du Katanga sont dans un état acceptable, et l'essentiel des axes ne sont plus praticables (ainsi pour les routes majeures que sont les RN 2, RN 3, RN 4 et RN 5). Une grande partie des voies secondaires et rurales ont disparu du fait du manque d'entretien.
- **Le chemin de fer.** La majeure partie du réseau est impraticable du fait du manque d'entretien et de la détérioration des rails (posés vers 1929) et traverses (vieilles de plus de 50 ans), ainsi que de la dégradation de l'essentiel des ponts et des ouvrages d'arts (qui entrave l'accès au Maniema et au Sud-Kivu depuis le Katanga). Une grande partie du matériel roulant a été pillée ou détruite (en particulier à la SNCC, qui ne parvient à maintenir un trafic minimal qu'en louant du matériel roulant à l'étranger, à un coût si élevé qu'il remet en cause la rentabilité financière de l'exploitation). En ce qui concerne les télécommunications et la signalisation ferroviaire, la vétusté des câbles, des équipements utilisés et le manque des pièces de rechange entraînent des incidents fréquents qui perturbent la gestion du trafic.
- **Les aéroports.** Sur le plan des infrastructures, le secteur souffre à la fois du vieillissement des infrastructures aéroportuaires (chaussées aéronautiques, bâtiments aéroportuaires et équipements d'aéroport), du manque de maintenance et de nouveaux investissements, ainsi que de la dégradation due à la pression provenant d'une demande accrue, résultat ultime de la désorganisation d'un système de transport où l'avion est devenu la roue de secours du réseau de transports de surface. Les problèmes de sécurité ont été illustrés par la multiplication des accidents aériens dont les plus meurtriers sont survenus à Kinshasa en janvier 1996 (500 victimes), et sur l'avion reliant Kinshasa à Lubumbashi en février 2003 (environ 200 victimes).
- **La météo.** Les derniers investissements météorologiques remontent vers les années 1980 et la plupart des équipements sont dans un état de dégradation très avancé. Sur les 125 stations d'observation existantes, seules 20 restent opérationnelles sur l'ensemble du territoire national. La télécommunication fonctionne uniquement avec des émetteurs récepteurs HF, et le système météorologique d'information est à l'arrêt.
- **Les infrastructures maritimes.** Une partie des installations portuaires reste fonctionnelle, mais les ports ont considérablement souffert du manque d'entretien et un effort général de réhabilitation (quais, superstructures, équipements) est nécessaire. Le dragage des voies d'accès reste également insuffisant et la RVM éprouve d'énormes

difficultés pour maintenir une calaison minimale de 25 pieds à cause de la vétusté de ses dragues âgées de plus de 40 ans – ce qui entrave la navigation de grands navres et entraîne parfois des cas d'échouage.

Des institutions affaiblies

103. Aucune des institutions d'avant-guerre n'est plus fonctionnelle au niveau qui serait requis pour gérer le système des transports (et a fortiori pour en assurer la réhabilitation). Cet affaiblissement est particulièrement préoccupant du fait du rôle essentiel que doivent jouer les institutions techniques dans l'entretien des infrastructures afin d'assurer la pérennité des actions de réhabilitation.

104. Les institutions ont en effet souffert d'une combinaison de problèmes, qui les ont affectées à des degrés différents:

- **Pertes de personnel** - perte d'une part importante des cadres et du personnel qualifié (morts, déplacés ou simplement poussés par la pauvreté à quitter leur poste), non-renouvellement des effectifs du fait de l'absence de recrutements, vieillissement du personnel; ces problèmes sont aggravés par le faible niveau des compensations (souvent inférieures à \$1 par jour pour les personnels qualifiés) et la persistance d'arriérés de salaire substantiels dans certaines provinces.
- **Destructions et pillages** - des bâtiments (du fait des combats et du manque d'entretien), des équipements lourds (souvent pillés par les combattants), ainsi que des ateliers de maintenance; ceci est aggravé par le retard technologique (en termes d'équipements et de formations) d'institutions qui n'ont pas pu participer à la révolution technologique des dix dernières années.
- **Problèmes financiers** - perte des ressources financières d'avant-guerre, revenus très insuffisants pour couvrir les coûts de fonctionnement et absence de fonds de roulement.
- **Problèmes de gestion** - opacité et manque de transparence, perte de professionnalisme de certains cadres, confusion de certaines structures de gouvernance; ces problèmes sont parfois aggravés par le fait que certaines institutions avaient été divisées en plusieurs entités durant le conflit.
- **Extension des activités** - en particulier pour l'ONATRA et la SNCC, qui ont développé des activités au-delà de leurs mandats (exploitation forestière, imprimerie, production d'oxygène et d'acétylène, etc.), avec pour conséquence une inflation des effectifs et une certaine opacité des comptes d'exploitation.

105. L'affaiblissement des institutions s'est accompagné de l'émergence de compagnies privées pour certaines fonctions autrefois assurées par des monopoles publics- et notamment pour le transport fluvial et lacustre et pour le transport aérien. Le rôle du secteur privé reste néanmoins relativement limité (en partie du fait du temps - nécessaire au développement d'activités d'ampleur), même si sa performance est souvent supérieure à celle des entreprises publiques. Le secteur privé n'intervient pas pour l'entretien des grandes infrastructures.

LES ACTIONS EN COURS

106. AU cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le gouvernement pour améliorer le cadre réglementaire et institutionnel du secteur. Ceci notamment : (i) l'étude réalisée par le Groupe d'Etudes des Transports (GET) de l'ensemble des problèmes du secteur recommandant un plan d'action, sur la base d'une série d'études sectorielles financées dans le cadre d'un don de la Banque mondiale au titre de son programme de développement institutionnel (IDF) et du PMURR ; (ii) la réunification des entités techniques qui est maintenant effective, après les années de division du pays; (iii) la réalisation d'audits organisationnels et financiers des grandes entreprises publiques présentes dans le secteur (et le remplacement d'un certain nombre de cadres dirigeants à l'issue de ces audits) ; (iv) le lancement de la construction de certaines de ces entreprises, notamment la RVA, avec pour objectif de renforcer efficacité et bonne gestion.

107. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la Commission européenne, la Belgique et d'autres partenaires bilatéraux ont apporté un appui financier significatif, notamment dans le cadre du PMURR, mais aussi au-delà, pour la réhabilitation d'infrastructures clés. Ceci inclut : (i) la réhabilitation de la RN 1 (Matadi-Kinshasa puis Kinshasa - Kikwit - Lubumbashi) ; (ii) la réouverture de la RN 2 (Bukavu – Mbuji-Mayi) ; (iii) la réouverture de la RN 4 (Kisangani - Beni) ; (v) des actions de renforcement institutionnel (notamment assistance technique pour la préparation des appels d'offre et la supervision des différents travaux). Une partie de ces travaux est engagée mais l'essentiel est en cours de lancement (avec des dates de début des travaux qui devraient s'échelonner tout au long du deuxième semestre de 2004). Des études sectorielles sont également en cours.

108. L'élimination ponctuelle d'un certain nombre de goulots d'étranglement a déjà produit des résultats importants, qui illustrent bien l'impact que peut avoir la réhabilitation du réseau de transport sur les conditions de vie en RDC. Ainsi, la réouverture du fleuve Congo entre Kinshasa et Kisangani a-t-elle permis de réduire de moitié le prix des matières premières de base dans cette ville. De même, la réouverture de la route entre Matadi et Kinshasa, qui avait été baptisée « route de l'inflation », s'est traduite par une baisse significative du prix des denrées alimentaires à Kinshasa. De telles activités sont extrêmement importantes pour que les populations congolaises puissent avoir accès aux « dividendes de la paix ».

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

109. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif général est de restaurer l'accès aux principaux centres urbains et aux zones densément peuplées, à travers une combinaison de travaux de réhabilitation et d'activités permettant la réforme et la relance des principales institutions — afin de permettre le rétablissement de la sécurité et de l'autorité de l'Etat à travers l'ensemble du territoire ainsi que la relance économique et l'amélioration des conditions de vie.

110. Dans ce cadre, les objectifs spécifiques sont de:

- **Ré ouvrir les principaux axes de transport**, afin de permettre la reprise des mouvements de biens et de personnes entre les grands centres urbains et les différentes provinces;

- **Rétablir une capacité d'opération et de maintenance minimale**, y compris les mécanismes permettant le financement de ces activités, permettant d'assurer la pérennité des efforts de réhabilitation;
- **Améliorer la sécurité des transports**, notamment aériens, fluviaux et maritimes, afin d'éviter la répétition des tragédies qui sont survenues ces dernières années;
- **Préparer un programme de plus grande ampleur**, qui puisse être mis en oeuvre à l'horizon 2015.

111. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

Les Priorités Institutionnelles

112. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples - mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

113. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenus dans cette note – et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

114. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Ouvrir le transport fluvial à la concurrence.** Il s'agit de refléter dans les textes _ne situation de fait, afin de libéraliser le secteur pour permettre à des acteurs privés de participer à toutes les activités de transport fluvial.
- **Mettre en place une capacité de maintenance des routes et voies navigables**, à travers la réorganisation de l'Office des Routes, de la Régie des Voies Fluviales et de la Régie des voies maritimes, sur la base des études en cours dans le cadre du PMURR. Il s'agira en particulier: (i) de préciser le rôle et les responsabilités de ces institutions qui devraient être appelées à continuer à jouer un rôle-clé; (ii) de définir les modalités de réalisation des travaux d'entretien, et la manière d'impliquer les opérateurs privés là où cela est possible et économiquement efficient; (iii) de procéder aux réorganisations nécessaires au sein de ces institutions afin de les rendre à même de remplir leurs fonctions.

- **Mettre en place de mécanismes de financements viables pour l'exploitation et l'entretien**, sur la base des études en cours dans le cadre du PMURR. Il s'agira notamment: (i) pour les routes, de définir et mettre en place des mécanismes tels que fonds routier, taxe sur les carburants, taxe à l'essieu ou péages; (ii) pour les activités ferroviaires, portuaires, maritimes et aéroportuaires, de fixer les tarifs à un niveau qui permettent de couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance régulière; (iii) pour l'ensemble, de définir des modalités de gestion financière qui permettent d'assurer transparence et efficacité dans l'usage de ces ressources.
- **Impliquer le secteur privé dans la gestion de certaines parties du réseau** – notamment pour le transport ferroviaire, l'aéroport de Kinshasa et le port de Matadi. Il s'agira en particulier: (i) de préciser les modalités d'implication des opérateurs privés (concessions, contrats de gestion, etc.); (ii) de définir le nouveau rôle des institutions techniques précédemment chargées de ces fonctions (et de procéder aux réorganisations correspondantes); (iii) de procéder à sélection des opérateurs, à travers un processus efficace et transparent.
- **Préparer la restructuration des grandes entreprises publiques du secteur (y compris les modalités éventuelles de participation du secteur privé)**. Il s'agira notamment: (i) de recentrer les activités de ces entreprises sur leur champ de compétences propres; (ii) de remédier aux difficultés actuelles de gestion et de transparence; (iii) de clarifier le système de subventions dont elles bénéficient; (iv) de préparer des plans d'accompagnement pour les réformes à venir (départs, transferts des activités sociales).

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

115 Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement, dans le cadre d'un « PMURR élargi ». Le choix des infrastructures prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé, la société civile et les organisations communautaires. Il reprend intégralement les priorités identifiées dans le PMURR et non encore financées, ainsi que les projets déjà discutés avec les bailleurs actifs en RDC.

116. Ces investissements ont été sélectionnés selon deux critères principaux: (i) impact en termes d'accès, dans le contexte d'un système multi-modal (seules les infrastructures permettant l'accès à des zones relativement peuplées et aujourd'hui inaccessibles autrement que par la voie aérienne ont été retenues); (ii) faisabilité technique des travaux (en particulier au vu des contraintes logistiques). Par ailleurs, au vu de l'accroissement des déplacements de population et de la réorganisation en cours des échanges commerciaux, seules les infrastructures et activités de renforcement institutionnel qui seront prioritaires dans tous les scénarios probables de développement ont été inscrites comme priorités. Le plan prioritaire ne comporte aucune construction nouvelle et vise exclusivement à rétablir les liens existants et qui ne sont plus praticables.

117. L'objectif principal des investissements prioritaires retenus est de réhabiliter l'ossature de base multi-modale du réseau de transports de la RDC en assurant la navigabilité de la colonne

vertébrale du système (le fleuve Congo et ses affluents), en ré ouvrant les axes routiers et ferroviaires qui complètent et ferment la boucle du fleuve, ainsi qu'en rétablissant les infrastructures minimum de transport aérien nécessaires au désenclavement des portions du territoire dont l'accès rapide par la route ou le chemin de fer ne peut être rétabli dans l'immédiat.

Synthèse des besoins financiers

118. La réhabilitation du système des transports est une entreprise de longue haleine, dont le coût se chiffre aisément en milliards de dollars. Son développement, nécessaire à l'amélioration des conditions de vie et à la réduction de la pauvreté (dans le cadre des efforts en cours pour se rapprocher des Objectifs de Développement du Millénaire), demandera à terme des investissements considérables. Par ailleurs, l'expérience acquise au cours des trois dernières années suggère que le facteur limitant ne sera pas la capacité d'absorption, mais bien la disponibilité des ressources. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

119. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur - pour la durée du programme et pour la première année. Une carte en annexe indique les principaux investissements en cours et prioritaires.

Table 2: Besoins financiers pour le secteur des transports (en US\$) ⁽⁴⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
	26.000.000	8.000.000
Balisage du fleuve Congo et principaux affluents	4.000.000	1.500.000
Dragage régulier du fleuve (acquisition de dragues)	5.000.000	5.000.000
Réhabilitation ports essentiels	17.000.000	1.500.000
	640.000.000	253.000.000
Réhabilitation RN1, an complément du PMURR	330.000.000	100.000.000
Réouverture RN2 (Bukavu-Goma-120 km)	30.000.000	30.000.000
Réouverture RN3 (Bukavu-Kisangani-624 Km)	70.000.000	70.000.000
Réouverture RN4 (Kisangani-Buta-314 Km)	25.000.000	25.000.000
Réouverture RN6 (Libenge-gemena-Bumba-635 Km)	45.000.000	0
Remplacement de bacs	20.000.000	8.000.000
Entretien routier (création et abondement au fonds routier)	120.000.000	20.000.000
	93.000.000	37.000.000
Réhabilitation réseau SNCC (Maniema, Katanga, Kasai)	50.000.000	20.000.000
Entretien des voies (y compris équipements)	21.000.000	8.500.000
Equipements de communications et informatiques	7.000.000	2.500.000
Accompagnement social des réformes	15.000.000	6.000.000
	62.000.000	43.000.000
Réhabilitation de l'aéroport de Kinshasa (piste, équipements de navigation aérienne)	15.000.000	15.000.000
	12.000.000	12.000.000
Réhabilitation de l'aéroport de Goma (suite à l'éruption du Nyiragongo)	11.000.000	11.000.000
Réhabilitation de l'aéroport de Bunia	13.500.000	2.500.000
Accompagnement social des réformes	10.500.000	2.500.000
	6.000.000	2.000.000
	67.000.000	24.000.000
Réhabilitation des quais du port de Matadi	16.000.000	1.000.000
Equipements de manutention	3.000.000	500.000
Dragage du chenal (durée du programme, y compris équipements)	40.000.000	20.000.000
Modernisation de la station côtière	3.000.000	500.000
Planification et catamaran de servitude	1.500.000	500.000
Modernisation de la RVM	3.500.000	1.500.000
	25.000.000	7.000.000
Etudes	15.000.000	3.000.000
Renforcement institutionnel	10.000.000	4.000.000
TRANSPORTS	919.000.000	374.000.000

⁴⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui.

Réseau fluvial

120. La stratégie dans ce sous-secteur consiste à concentrer les investissements sur deux types d'activité:

- **L'amélioration des conditions de navigation sur les grands axes fluviaux.** Il s'agit essentiellement de financer: (i) le balisage et la signalisation du fleuve, afin d'éviter échouages et naufrages qui ont ponctué la période récente; (ii) le dragage régulier du fleuve en finançant initialement l'acquisition de deux dragues de moyen gabarit, qui permettent de relancer de manière urgente les activités d'entretien de la RVF (à terme, ces dragues pourront soit rester à la RVF afin d'assurer le maintien d'une partie du réseau en régie, soit être mises à dispositions d'opérateurs privés dans le cadre de contrats de maintenance).
- La réhabilitation des installations portuaires (essentiellement fournitures d'équipements, mais aussi renforcement des quais et réhabilitation de bâtiments) dans les principaux ports fluviaux, et notamment Kisangani, Bandundu, Bumba, Businga, Akula, Benedibele. Les investissements seront nécessaires quelles que soient les modalités de gestion de ces infrastructures - mais ils devront procéder parallèlement aux réformes afin de maximiser leur impact. Des estimations de coûts décomposées port par port et activité par activité sont disponibles auprès du Ministère des Transports.

Réseau routier

121. La stratégie dans ce sous-secteur consiste à concentrer les investissements sur deux types d'activité -- répondant aux problématiques d'accès et d'entretien:

- La réouverture des principaux axes, permettant l'accès à des zones densément peuplées. L'approche retenue consiste à concentrer les financements sur un nombre d'axes limités, afin de maximiser leur impact. Les priorités sont les suivantes: (i) le complément des travaux en cours sur la RN 1 dans le cadre du PMURR, afin d'assurer la réhabilitation de l'ensemble de l'itinéraire (Matadi — Kinshasa — Lubumbashi); (ii) la réouverture de la RN 2, entre Bukavu et Goma, afin de restaurer le transport entre les Kivus; (iii) la réouverture de la RN 3 entre Bukavu et Kisangani, qui était l'un des principaux axes de la période d'avant-guerre, et traverse une région où pauvreté, isolement et insécurité se nourrissent mutuellement ; (iv) la réouverture de la RN 4, entre Kisangani et Buta, pour relier au fleuve l'une zones urbaines densément peuplée du Nord du pays; (v) la réouverture de la RN 6, entre Libenge, Gemena et Bumba, afin de remettre en service le principal lien entre les centres urbains de l'Equateur; (vi) le remplacement: d'environ 200 bacs, afin de rétablir le trafic le long des cours d'eau. La nature des travaux à réaliser sur chaque tronçon a été déterminée en prenant en compte un niveau de standard correspondant à un passage toutes-saisons (étant donné le volume de fréquentation au cours des premières années, des investissements tels que des routes revêtues ne peuvent être économiquement justifiés que de manière exceptionnelle). Les évaluations de coûts sont basées sur des études existantes (pour la RN 1) ou sur des estimations pour les RN 2, RN 3, RN 4 et RN 6 (pour lesquelles les études sont en cours de lancement et devraient être finalisées dans le deuxième semestre 2304) - toutes disponibles auprès du Ministère des Travaux Publics et des infrastructures.

- **Création et Abondement au fonds routier.** Il s'agit de permettre le démarrage de ce fonds, sur une base progressive, afin de relancer les activités d'entretien du réseau d'une manière structurée et durable. Il est entendu que, à terme, la contribution gouvernementale devra graduellement augmenter afin de compléter les ressources extérieures. Le montant indiqué correspond au volume de travaux qu'il est réaliste de mettre en oeuvre durant la période du programme (et qui permette d'assurer un entretien minimal du réseau réhabilité). Les fonds devront être débloqués dès que les réformes nécessaires à l'établissement de ce fonds auront été menées à bien.

Réseau ferroviaire

122. la stratégie dans ce sous-secteur consiste à concentrer les investissements sur trois types d'activité - répondant aux problématiques d'accès et d'entretien:

- **Réouverture des lignes qui permettent l'accès au Maniema et au Sud-Kivu,** (inaccessibles par la route): lignes SNCC reliant Lubumbashi à Kalemie (sur le Lac Tanganyika) et Lubumbashi à Kindu (pour désenclaver la province du Maniema). Il s'agit essentiellement de la réhabilitation des voies et des ouvrages d'art (la compagnie exploitante, la SNCC, loue son matériel roulant en Afrique du Sud). Les évaluations financières ont été réalisées sur la base d'études préliminaires (dans la mesure où les zones correspondantes restent difficiles d'accès). Aucune des autres voies ferrées n'a été inscrite au réseau prioritaire.
- **Relance de l'entretien et de la gestion.** Il s'agit d'apporter à la SNCC le minimum d'équipements nécessaires: (i) au redémarrage des activités d'entretien sur son réseau (qui relie des villes autrement isolées les unes des autres); (ii) à la résolution des problèmes immédiats qui entravent l'exploitation (et notamment le manque d'équipements de communication et informatiques) - étant entendu au-delà de la période de redémarrage, l'entretien et l'exploitation devront être intégralement financé à travers les revenus commerciaux de la compagnie.
- **Accompagnement social des réformes.** Ce volet est essentiel pour le succès du processus de réforme lancé par le Gouvernement - et devra inclure: (i) un appui à la réinsertion des partants (sur la base de l'expérience de la Gécamines); (ii) un appui au transfert des divers services sociaux gérés par les entreprises ferroviaires. L'appui extérieur requis sera ponctuel et visera simplement à assurer une bonne transition. Il devra néanmoins être apporté en temps voulu et être maintenu tout au long de la réforme de chaque entreprise - faute de quoi une situation sociale explosive serait créée dans certains centres urbains. Le calendrier spécifique des réformes (et donc des besoins financiers) est en cours de préparation.

Réseau aéroportuaire

123. La stratégie dans ce sous-secteur consiste à concentrer les investissements sur deux types d'activité - répondant aux problématiques d'accès et de sécurité.

- **Réhabilitation ou renforcement des principales installations aéroportuaires.** L'approche retenue consiste à concentrer les financements sur un petit nombre d'installations prioritaires, à savoir: (i) l'aéroport de Kinshasa (renforcement de la piste, fourniture d'équipements de navigation aérienne pour améliorer la sécurité); (ii)

l'aéroport de Goma (dégagement de la lave du Nyiragongo qui recouvre une partie de la piste et interdit l'accès aux moyens porteurs); (iii) l'aéroport de Bunia (renforcement et extension d'une piste qui constitue la seule voie d'accès à une région très sensible sur le plan de la sécurité); (iv) les aéroports de Kisangani, Bukavu, Mbuji Mayi, Tshikapa, qui constituent la principale voie d'accès à ces grands centres urbains et nécessitent des activités de réhabilitation. Les évaluations financières de ces travaux sont basées sur des études préliminaires disponibles auprès du Ministère des Transports.

- Fourniture d'équipements de sécurité, de lutte anti-incendie et de sauvetage - afin d'améliorer la sécurité sur l'aéroport de Kinshasa. Une liste détaillée des équipements nécessaires est disponible auprès du Ministère des Transports.
- Réhabilitation du système météorologique. Il s'agit essentiellement des travaux de réhabilitation et de la fourniture des équipements minimaux permettant de relancer l'activité de METTELSAT (qui est essentielle à la sécurité de la navigation aérienne). Une liste détaillée des besoins est disponible auprès du Ministère des Transports.

Transport maritime

124. Les investissements nécessaires dans ce sous-secteur sont de trois types:

- **Dragage des voies d'accès.** Il s'agit de maintenir la navigabilité du chenal menant de l'Océan au port de Matadi (qui est la principale voie d'approvisionnement du pays). Ceci pourrait se faire soit par l'acquisition d'une drague de fort gabarit qui serait confiée à la RVM, soit par la signature de contrats de dragage avec des entrepreneurs privés. Le coût de ces deux solutions sur une période de 3 à 4 ans est similaire. Les modalités de dragage devront cependant être définies de manière telle qu'elles puissent être ajustés au fur et à mesure de la mise en oeuvre des réformes institutionnelles (et de la redéfinition du rôle des principaux acteurs).
- **Réhabilitation des infrastructures et ré-équipement.** Il s'agit de remettre en place les éléments-clés du système, à travers notamment: (i) la réhabilitation de 4 des 10 quais du port de Matadi (6 sont aujourd'hui exploitables); (ii) la fourniture d'équipements de manutention sur ce port; (iii) la modernisation de la station côtière; et (iv) l'acquisition d'une pilotine et d'un catamaran de servitude. Ces investissements seront nécessaires quelles que soient les modalités de gestion du port de Matadi – mais ils devront être accompagnés d'un vigoureux effort visant à améliorer la transparence et l'efficacité de la gestion du port, afin de maximiser leur impact. Des estimations détaillées de coûts sont disponibles auprès du Ministère des Transports.
- Soutien institutionnel à la RVM. Les actions de soutien à la RVM s'inscrivent dans le cadre des réformes institutionnelles sur lesquelles le Gouvernement s'est engagé. Elles incluent à la fois équipements, formation et assistance technique - et les besoins spécifiques seront définis de manière précise au fur et à mesure que les réformes progresseront.

Etudes, réformes et renforcement institutionnel

125. La demande de financement pour les études a pour objectif d'accélérer les activités de réhabilitation en lançant les études techniques sur des infrastructures prioritaires en parallèle à la mise en place des financements pour les travaux.

126. L'appui institutionnel demandé vise avant tout à préparer et accompagner les réformes institutionnelles sur lesquelles le Gouvernement s'est engagé. Il inclut à la fois équipements, formation et assistance technique pour les ministères-clés. Les besoins spécifiques seront définis de manière précise au fur et à mesure que les réformes progresseront, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs dans le secteur des transports.

La mise en oeuvre

127. La mise en oeuvre des investissements prioritaires recensés ci-dessus pose des défis importants, en particulier :

- **Sur le plan de la réalisation des travaux** - du fait du faible nombre d'entreprises en RDC à même de mener à bien des chantiers d'ampleur (notamment de travaux publics);
- **Sur le plan de la gestion des contrats** - du fait de l'affaiblissement des institutions dans un contexte où la corruption constitue un obstacle à la bonne gestion ;
- **Sur le plan logistique** - du fait de la difficulté de transporter biens et équipements (tels que des engins de chantier) vers certaines zones (conséquence du délabrement du réseau).

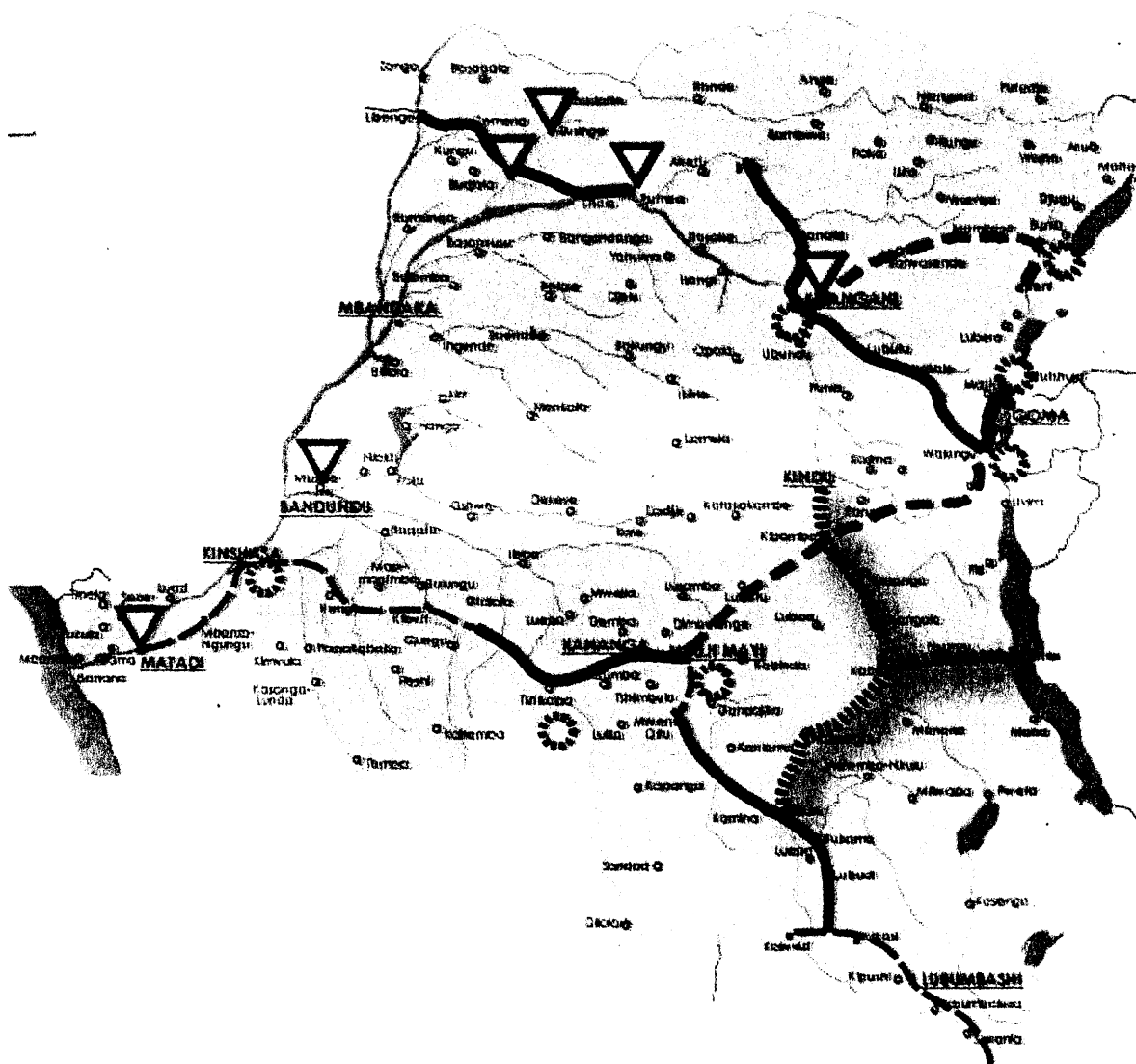
128. Ces défis peuvent néanmoins être relevés, comme l'ont montré les expériences réussies de travaux déjà menés à bien ou en cours. Dans le cadre des procédures de maque bailleur, il est recommandé de prêter attention aux recommandations suivantes, qui devraient faciliter la mise en oeuvre d'investissements importants :

- **Implication pleine et entière des autorités et institutions congolaises**, telles que le Ministère des Travaux Publics et des infrastructures (qui peut jouer un rôle de maître d'ouvrage), l'Office des Routes et les Régies (qui peuvent apporter leur excellente connaissance des réseaux et de ses difficultés et jouer un rôle d'appui à la maîtrise d'oeuvre).
- **Etudes techniques**. Il est important de trouver un point d'équilibre entre d'une part, la nécessité de réaliser des études détaillées pour lancer les travaux et d'autre part l'importance de lancer de tels travaux de manière rapide, dans un contexte qui reste fragile. Dans ce cadre, les gestionnaires de projet doivent savoir faire preuve de créativité et de flexibilité.
- **Importance d'une mise en concurrence très ouverte**. L'utilisation d'appels d'offres internationaux, avec des délais de réponse par les soumissionnaires qui permettent la mobilisation d'entreprises non encore présentes en RDC, est essentielle pour remédier à la faiblesse du secteur privé et assurer l'exécution des travaux dans les meilleures conditions de coûts et de délais.
- **Professionnalisme des intervenants**. Afin d'assurer une bonne utilisation des ressources, il est essentiel de s'assurer des capacités techniques des entités qui réalisent les travaux. Dans ce cadre, il est sans doute important de distinguer d'emblée entre ce qui peut et doit faire l'objet d'une participation communautaire et qui peut donc être géré par des ONGs, et les travaux de plus grande ampleur que des entreprises; privées spécialisées seront sans doute mieux à même de réaliser.

- **Participation des entreprises locales.** Là où cela est possible, il importera de faciliter la participation des entreprises locales, notamment en tant que chef de file pour des travaux de petite ou moyenne envergure ou sous-traitant pour des grands travaux.
- **Intensité de main d'oeuvre.** Dans la mesure du possible, il sera important d'encourager les entreprises à utiliser des méthodes à haute intensité de main d'oeuvre (HIMO). Les communautés locales, les congrégations religieuses et certaines entreprises privées (plantations) pourront être mobilisées cet effet. Pour certaines infrastructures, néanmoins, en particulier pour celles dont la réhabilitation ou la réouverture est essentielle pour le succès du processus de transition, il sera préférable d'employer des méthodes mécanisées si celles-ci permettent d'achever les travaux plus tôt.
- **Attention particulière aux questions de transparence et de gestion financière.** Il est important de mettre en place des mécanismes adéquats afin d'assurer la plus grande transparence, non seulement au niveau des autorités signataires des contrats, mais également au niveau des entités recrutées pour mettre en oeuvre les activités sélectionnées (entreprises et ONGs).

PROGRAMME MINIMUM DE PARTENARIAT
POUR LA TRANSITION ET LA RELANCE
MAI 2004

CHAPITRE TRANSPORTS



CHAPITRE 3 – ENERGIES ⁽⁵⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Le paradoxe du secteur énergétique: immense potentiel et faible, couverture

129. Le secteur de l'énergie en RDC est caractérisé, par un paradoxe: le pays est doté d'abondantes ressources (avec notamment un potentiel hydroélectrique qui pourrait pourvoir aux besoins de l'ensemble du continent africain, mais la consommation est parmi les plus faibles du monde. La (re)mise en valeur des ressources énergétiques du pays, par la réhabilitation et le développement du secteur, est une condition indispensable pour le redémarrage de l'économie et l'amélioration des conditions de vie.

Le sous-secteur de l'électricité

130. L'électricité est la principale source d'énergie en RDC: les ressources en hydrocarbures restent peu exploitées et l'utilisation d'énergies alternatives (notamment la biomasse), quoique très importante au niveau de l'économie de survie, ne dépasse pas le stade de la consommation locale pour les besoins des ménages. Le sous-secteur est marqué par plusieurs caractéristiques importantes :

- **Le manque d'unité du réseau:** Sans doute du fait de la taille du pays, il existe en RDC plusieurs sous-réseaux électriques qui ne sont pas interconnectés: (i) un réseau Ouest et Sud, autour de l'axe Inga (dans le Bas-Congo) -- Kinshasa -- Lubumbashi, qui est relié à la fois à la République du Congo (Brazzaville) et à l'Afrique australe; (ii) un réseau Est, interconnecté aux réseaux du Burundi et du Rwanda; (iii) une multitude de réseaux locaux organisés autour des centres urbains et des installations industrielles à travers tout le pays. Du fait de l'éclatement de ces réseaux, il n'est pas possible de compenser les variations de l'offre et de la demande au sein des différents réseaux par un jeu d'échanges mutuels.
- **La vétusté et l'hétérogénéité des installations.** Un grand nombre d'installations datent de la période coloniale et n'ont pas été significativement réhabilitées depuis l'indépendance. Une part importante des projets mis en oeuvre depuis l'indépendance (pour l'essentiel financés par les bailleurs) s'est fait selon des standards différents (tensions dans les lignes de transport et les réseaux de distribution, etc.) et le système est aujourd'hui très hétéroclite. Ceci complique considérablement la gestion et l'entretien du réseau (pièces détachées non-interchangeables, etc.).
- Une structuration autour des grosses industries minières. Historiquement, le secteur a été développé pour faciliter l'exploitation et la transformation des minerais (notamment au Katanga), plutôt que pour créer une infrastructure permettant le développement d'activités diversifiées et la consommation par les ménages, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Au cours de la deuxième moitié des années 1980, les clients Haute Tension (essentiellement Gécamines) ont consommé en moyenne 54 pour cent de l'énergie électrique produite dans les centrales hydroélectriques du pays.

⁵⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

- Un très faible taux d'accès des ménages à l'électricité. Avant-guerre, ce taux se situait autour de 6 pour cent (30 pour cent pour les villes, 1 pour cent pour les zones rurales), ce qui en faisait l'un des plus bas d'Afrique sub-saharienne (dont la moyenne est à 24,6 pour cent). Les contrastes entre les différentes provinces sont très importants, puisque 74 pour cent de l'électricité hors haute-tension était consommée au Bas-Congo et à Kinshasa.
- Un potentiel d'exportation important - vers l'Afrique australe, la CEMAC, et les Grands Lacs - qui fait de l'énergie l'un des principaux secteurs d'exportation pouvant générer des ressources en devises.

Electricité – Production

131. La riche hydrographie de la RDC lui confère un potentiel hydroélectrique fabuleux. Le fleuve Congo présente en particulier des caractéristiques très propices à son utilisation à des fins de production électrique : (i) un débit moyen de 42 000 m³/s, qui en fait le deuxième plus puissant fleuve du monde après l'Amazone; (ii) une rare stabilité de ce débit, qui ne varie que du simple au double entre l'étiage et la crue annuelle ; (iii) une pente très importante sur son cours inférieur qu'il est le seul grand fleuve au monde à présenter. Au total, le pays a un potentiel estimé à 100 000 MW - soit 13 pour cent du potentiel hydroélectrique mondial.

132. La puissance installée totale est évaluée à 2 516 MW en 2000, soit 2,5 pour cent du potentiel total. Le productible possible des installations existantes en service avoisine 14.500 GWh, alors que la production effective n'est que de 6 000 à 7 000 GWh. Le tableau ci-dessous présente la liste des principales centrales électriques (toutes hydroélectriques) en RDC.

133. Le système est organisé autour de 3 pôles principaux, situés respectivement dans l'Ouest, le Sud et l'Est du pays, ainsi qu'autour d'un nombre limité de centrales dispensées à travers le territoire (qui alimentent de grands centres urbains tels que Kisangani, Kananga, Mbuji-Mayi, etc.). 96 pour cent de la capacité de production installée est hydroélectrique - le reste étant essentiellement fourni par des centrales thermique pour la plupart alimentées au fuel (et de faible puissance), dont le fonctionnement est plus coûteux et qui sont situées dans des zones isolées, mais qui alimentent également des centres urbains (en particulier dans le Bandundu, l'Equateur et le Kasai). Certaines entreprises (notamment MIBA, OKIMO) disposent de leur propre système de production.

134. le principal site de production est situé sur le fleuve Congo, à Inga (14 groupes, pour 1.775 MW), à une quarantaine de kilomètres en amont du port de Matadi, entre l'île de Sikila et l'embouchure de la rivière Bundi. Une chute naturelle de 102 mètres sur une distance de 15 km et une série de rapides en font le plus important gisement de puissance hydroélectrique concentrée en un même point, avec un potentiel estimé à 44.000 MW (5 pour cent du potentiel hydroélectrique mondial). Le site bénéficie d'une topographie qui se prête remarquablement à un développement progressif de l'équipement nécessaire à l'exploitation hydroélectrique. On estime que l'énergie sauvage qui s'y dissipe annuellement est de l'ordre de 370 milliards de kWh.

Centrale	Date de construction	Nombre de turbines	Capacité totale (MW)
Pôle Ouest			
Inga I	1972	6	351
Inga II	1982	8	1 424
Zongo	1955 - 65	5	75
Mpozo	1934	2	2,2
SANGA	1932-1949	6	11,5
Pôle Sud			
Nseke	1956-1957	4	248
Nzilo	1953-1954	4	108
Koni	1950	3	42
Mwadingusha	1929 - 54	6	68
Kilubi	1954	3	9,90
Pôle Est			
Ruzizi I	1958 - 72	4	29
Ruzizi H	1989	2	29
Autres centrales			
Thsopo (Kisangani)	1959 - 74	3	18
Mobayi & Mbongo (Gbadolite)	1987	3	11
Kyimbi	1959	2	17
Lungudi (Tshikapa)	1949	2	1,56

Electricité – Transport

135. Anciennement conçu pour alimenter principalement les grands centres et les clients industriels éloignés des sites de production, le réseau de transport électrique de la RDC est essentiellement à prédominance haute-tension. Il est structuré autour de plusieurs éléments-clés (cf. tableau ci-dessous):

- **Une ligne très haute tension** à courant continu de 1 740 km, qui relie les centrales d'Inga au réseau HT du Katanga qui est interconnecté avec celui de l'Afrique australe.
- **Trois grands sous-réseaux**, qui correspondent à la distribution géographique des pôles de production, et permettent l'acheminement de l'électricité à travers trois grandes régions (à travers des lignes HT de différents niveaux de tension, de 50 kV, 70 kV, 110 kV, 120 kV, 132 kV et 220 kV): (i) le réseau Ouest (Bas-Congo et Kinshasa), qui est connecté au réseau de la République du Congo; (ii) le réseau Sud (Katanga), qui est interconnecté au réseau de la Zambie; (iii) le réseau Est (Nord et Sud Kivu), qui est interconnecté aux réseaux du Rwanda et du Burundi. La longueur totale de ces réseaux est de 5 547 km.
- Des réseaux locaux, qui permettent d'acheminer l'énergie des centrales qui ne sont pas reliées aux réseaux d'ensemble vers les villes qu'elles desservent. A titre illustratif le tableau ci-dessous donne les longueurs de quelques lignes HT.

Ligne	Tension (kV)	Longueur (km)
Inga – Kolwezi à courant continu	550	1 740
Réseau Ouest		
Inga – Kintala – Boma & Kintala – Matadi	132	128
Inga – Kwilu – Kinshasa – Brazzaville	220 x 2	295
Kwilu – Zongo – Kinshasa		235
Zongo – Kinshasa	132	65
Réseau Sud		
Nseke – Kolwezi – Fungurume – panda – Karavia – Kasumbalesa	220 220 x 2	390 221
Nseke – Nzilo – Kolwezi – Tenke – Kambove – Shilatembo – Lubumbashi	110	1 013
Réseau est		
Bukavu – Bujumbura	70	119
Bukavu - Goma	110	106

Electricité - Distribution

136. Le système de distribution est très peu développé, ce qui laisse l'immense majorité du territoire sans électricité, en particulier dans les zones rurales. Au total, seulement 121 centres de populations (agglomérations, villes bourgades, villages, etc.) sont électrifiés. Les variations inter-provinciales sont très importantes: 62 pour cent de la longueur totale des lignes de distribution se trouvent dans le Bas-Congo et la ville de Kinshasa et 15 pour cent dans le Katanga, reflétant la concentration des lignes moyenne et basse-tension dans la capitale et la ville de Lubumbashi.

137. Le système est structuré en quatre réseaux principaux alimentés par les centrales hydroélectriques (cf. tableau ci-dessous), qui correspondent aux systèmes de production et de transport et qui représentent plus de 90 pour cent de la consommation totale d'énergie du pays - et d'une multiplicité de sous-réseaux locaux autour de certains des principaux centres urbains. Le réseau de distribution comprend environ 3090 km de lignes de moyenne tension (6,6, 15, 20 et 30kV) et 11 650 km de lignes de basse-tension (0,4 kV) en 2000.

Réseau	Nombre d'abonnés	Caractéristiques
Bas Congo	30 000	484 km de ligne MT, 976 km de ligne BT, 8 sous-stations et 260 cabines MT/BT
Kinshasa	230 000	1 285 km de ligne MT, 8 148 km de ligne BT, 22 sous-stations et 688 cabines MT/BT
Sud Katanga	30 000	482 km de ligne MT, 1338 km de ligne BT, 4 sous-stations et 26 cabines MT/BT
Nord et Sud Kivu	10 000	271 km de ligne MT, 263 km de ligne BT, 3 sous-stations et 147 cabines MT/BT

138. Ces réseaux sont complétés par des réseaux isolés de distribution pour les centres urbains alimentés par des centrales isolées (par exemple Kisangani, Mbandaka, Kikwit, Kananga, Mbuji-Mayi, Kindu, etc.).

Electricité — Cadre institutionnel

139. L'électricité ainsi que les hydrocarbures relèvent du Ministère de l'Energie. Le système électrique est géré comme suit:

- **La Société Nationale d'Electricité (SNEL)** gère l'ensemble des réseaux publics (y compris les réseaux locaux dans les principaux centres urbains, soit près de 95 pour cent de l'électricité produite dans le pays. La SNEL employait au total environ 5 400 agents en 2000.
- **La Société Internationale d'Energie des Grands Lacs (SINELAC)** gère le réseau communautaire des pays des grands lacs.
- **Les producteurs indépendants** communément appelés auto-producteurs, notamment les grandes entreprises industrielles, produisent pour satisfaire leurs besoins et ceux des communautés voisines de leurs installations.

140. La tarification du secteur est administrée par le Comité de Suivi de Tarif, regroupant la SNEL, le Ministère de l'Economie, le Ministère de l'Energie, le Ministère des Finances, le Ministère du Plan, le Ministère du Portefeuille, la Regideso, la Commission Nationale d'Energie. Historiquement, les tarifs étaient fixés à des niveaux trop faibles ne permettant pas la couverture des coûts d'exploitation du système. En outre, le système de facturation et de recouvrement est resté peu développé et un certain nombre de clients parmi les plus importants ont accumulé les retards de paiements.

Les autres énergies

141. Les autres énergies sont essentiellement de trois types:

- **Les hydrocarbures.** Le pays possède des réserves de pétrole dans le bassin côtier en exploitation (off shore et on shore) ainsi que deux bassins sédimentaires pratiquement inexplorés. Le Lac Kivu (qui est partagé avec le Rwanda) renferme une réserve de gaz méthane de 50 milliards de m³ (1986), qui se trouve à des profondeurs de plus de 300 mètres, et qui reste inexploitée. Les réserves gaz méthane du Lac Kivu constituent le seul cas de gaz dissout dans l'eau dans le monde.
- **Les combustibles bio-massiques,** essentiellement le bois de chauffe et le charbon de bois, qui sont des ressources renouvelables dans la mesure où elles sont bien gérées. Ces combustibles fournissent l'essentiel de l'énergie utilisée par les ménages, surtout pour la cuisson, en ville comme à la campagne, mais les foyers utilisés sont inefficaces et coûteux en combustibles (bois et charbon de bois) avec des conséquences néfastes pour l'environnement. Selon des chiffres de 1985, la consommation de ces combustibles représentait 8.5 millions de TEF' (tonne équivalent pétrole), soit 86 pour cent de l'énergie totale utilisée en RDC (le pétrole 8 pour cent, l'électricité 4 pour cent et le charbon et le coke 2 pour cent). Le bois représente 75 pour cent de la consommation de ces combustibles et le charbon de bois 25 pour cent.

- Les énergies alternatives. Ces énergies sont très peu développées. L'Est du pays, dans la Grande Vallée du Rift présente des possibilités de développement géothermique.

SITUATION ACTUELLE

142. Le système de production, de transport et de distribution électrique de la RDC a considérablement souffert dans les années 1990, du fait de la dégradation des infrastructures – par les destructions (relativement limitées), les pillages (plus nombreux) et surtout le manque d'entretien (aggravé par la vétusté des installations) en particulier du fait du manque de pièces de rechange – et de l'affaiblissement des institutions.

143. Cette situation, associée à la suspension de la coopération internationale avec la RDC a eu des conséquences dramatiques dans l'ensemble du pays – avec un taux de couverture du réseau électrique encore plus faible qu'avant-guerre, des coupures fréquentes y compris sur les parties prioritaires du réseau et la déconnexion de certaines zones du réseau de transport. Ceci se traduit par une dégradation des conditions de vie et constitue un obstacle majeur au redémarrage de l'activité économique.

144. Le délabrement du réseau a aussi pour conséquence de limiter les exportations (et donc les ressources en devises). Les exportations vers le Pool énergétique de l'Afrique australe ne représentent qu'environ 110 MW vers l'Afrique du Sud et environ 100 W vers le Zimbabwe, ce qui constitue des volumes négligeables comparés au potentiel d'échanges effectuées dans le cadre du pool. Les exportations vers la République du Congo s'élèvent à environ 40 MW, avec des problèmes de paiements par le pays consommateur. Les exportations vers les Grands Lacs se font dans le cadre d'une gestion régionale du réseau et ne s'accompagnent donc pas de flux financiers significatifs.

Electricité – Production

145. Le système de production électrique ne dispose, de façon plus ou moins fiable, que du tiers de sa capacité totale (2 600 MW), avec seulement 47 pour cent des équipements de production en état de fonctionnement. L'état des principaux centres de production d'électricité est résumé dans le tableau ci-dessous.

146. Le cas des centrales hydroélectriques d'Inga, véritable cœur du système électrique de la RDC, illustre bien l'état général du réseau de production ainsi que les problèmes auxquels celui-ci doit faire face. Seuls 3 des 6 groupes de la centrale Inga I fonctionnent aujourd'hui en raison du manque de pièces de rechange et de réparation. La centrale d'Inga II souffre à la fois de problèmes techniques de conception et d'un manque de maintenance et de pièces d'équipement. Les deux centrales ont besoin de réparations urgentes, ainsi que d'importants travaux de réhabilitation et de fiabilisation.

147. Sur les 59 principaux groupes thermiques que comptait la RDC avant-guerre, seuls 19 sont aujourd'hui en état de fonctionnement. Ceci se traduit par l'absence complète d'électricité dans un certain nombre de centres urbains dont ils constituaient la seule source d'approvisionnement.

Centrale	Nombre de turbines		Capacité totale (MW)	
	Installées	En état de marche	Installée	Disponible
Pôle Ouest				
Inga I	6	3	351	175
Inga II	8	3	1 424	534 1
Zongo	5	1	75	13
Mpozo	2	0	2	0
Sanga	6	0	11,5	0
Pôle Sud				
Nseke	4	3	248	186
Nzilo	4	4	108	108
Koni	3	0	42	0
Mwadingusha	6	6	68	68
Kilubi (Kamina)	3	1	10	3
Pôle Est				
Ruzizi I	4	4	29	29
ruzizi II	2	2	9	9
Autres centrales				
Tshopo (Kisangani)	3	1	18	6
Mobayi & Mbongo (Gbadolite)	3	3	11	11
Kyimbi (Kalemie)	2	1	17	8
Lungudi (Tshikapa)	2	1	1,56	0,78

Électricité – Transport

148. Le réseau de transport d'électricité a également considérablement souffert, notamment du fait du manque d'entretien et de matériel de remplacement. L'état des principales lignes de transport est résumé dans le tableau ci-dessous.

Ligne	ETAT ACTUEL
Inga - Kolwezi à courant: continu	Capacité théorique de 1 120 MW, limitée à 550 MW du fait des convertisseurs (transit actuel 260 MW); vol des cornières et fils de mise à terre de pylônes, rupture des fils de garde, cassure des isolateurs, érosion autour des pylônes.
Réseau Ouest	
Inga - Matadi - Borna	Etat délabré des postes, conducteurs vétustes, absence de disjoncteurs de protection
Inga - Kwilu - Kinshasa - Brazzaville	Ligne saturée, état délabré des postes, conducteurs vétustes, disjoncteurs usés.
Kwilu - Zongo - Kinshasa	Ligne vétuste, isolateurs pollués dans les zones de cimenterie.
Zongo - Kinshasa	Ligne vétuste.
Réseau Sud	
Nseke - Kolwezi - Fungurume - Panda - Kaviara - Kasumbalesa	Réseau vétuste, vol des cornières.
Nseke - Nzilo - Kolwezi - Ténke - Kambove - Shilatembo - Lubumbashi	Réseau vétuste, vol des cornières, menaces d'éboulement sur le tronçon Nseke — Nzilo.
Réseau Est	
Bukavu - Bujumbura	
Bukavu - Goma	Explosions fréquentes des parafoudres.

149. La faiblesse du réseau de transport est une contrainte à la fois pour l'alimentation en énergie de la RDC et pour les exportations d'électricité (sources de devises). Les exportations de la RDC vers le Pool Energétique de l'Afrique australe en particulier sont limitées, entre autres, par les capacités de transport des lignes Inga - Kolwezi et Kolwezi - Karavia - Kasumbalesa.

Electricité - Distribution

150. Le réseau de distribution a souffert à la fois des pillages et du manque d'entretien. Les dommages ont été particulièrement importants dans les sous-stations de transformation ainsi qu'en ce qui concerne les équipements de gestion et de maintenance (y compris véhicules et outillage). Les installations sont surchargées, les cabines et les lignes vétustes, les transformateurs endommagés, les systèmes de protection peu fiables, les avaries fréquentes. Dans les zones ayant accès à l'électricité, le service n'est pas fiable, avec des délestages réguliers et des interruptions de service fréquentes.

Electricité - Cadre institutionnel

151. Les années d'instabilité et de conflit ont eu un impact majeur sur les capacités des institutions du secteur énergétique :

- **La principale entité, la SNEL, a été divisée en 3 parties distinctes au cours du conflit**, avec de très faibles communications entre ces entités. Cette scission a des conséquences d'autant plus graves que la compagnie était structurée de manière très centralisée, sans autonomie aux entités locales. Elle a été réunifiée - mais il reste à redéfinir les rapports entre centre et provinces, dans le contexte plus général des réformes institutionnelles en cours.

- **Le personnel qualifié et les moyens de travail manquent cruellement.** Le personnel est présent et opérationnel, mais le savoir-faire s'est érodé (absence de formation, non-renouvellement des générations, perte de personnel qualifié, etc.). Ceci constitue un obstacle aux réparations, même là où les pièces détachées sont disponibles, ainsi que l'illustre le cas de la centrale de Nzilo. Par ailleurs, les moyens de travail font cruellement défaut (véhicules, équipements de bureau, etc.).
- Enfin, les institutions ont manqué dix années d'avancées technologiques, notamment sur le plan informatique (qui pourrait considérablement améliorer la gestion du réseau). La SNEL souffre d'un sous-équipement patent et son personnel est peu formé à l'utilisation des outils modernes de gestion.

152. Ces difficultés sont aggravées par des problèmes financiers et de gestion.

- Les tarifs sont inadaptés - avec notamment des distorsions importantes, et surtout des niveaux de tarifs si bas qu'ils ne couvrent pas les frais de fonctionnement de la SNEL. En l'absence de compteurs, 80 à 90 pour cent des consommateurs individuels en basse tension sont facturés au forfait (\$10 par mois) Les utilisateurs commerciaux et industriels (en moyenne ou en basse tension) sont facturés \$0.11 par kWh.
- Le taux de recouvrement moyen est de l'ordre de 42 pour cent au 31 décembre 2003, ce qui place la compagnie dans une situation financière extrêmement difficile: la SNEL facture environ \$155 millions par an et n'en recouvre que \$65 millions. Selon la direction de la compagnie, les créances avoisineraient \$1 milliard – dont \$300 millions sur l'Etat et \$236 millions sur la Gécamines.
- La gestion de la SNEL a souffert d'une certaine opacité pendant les années de conflit. Les efforts en cours pour améliorer la transparence n'ont pas permis jusqu'à présent de résoudre pleinement les problèmes hérités du passé.

153. Enfin, en ce qui concerne la SINELAC, la compagnie est confrontée à des problèmes similaires à ceux de la SNEL (en termes de personnel, d'équipements, de moyens financiers, etc.), mais ceux-ci sont aggravés par les incertitudes entourant la gestion de cette entreprise. En effet, du fait de la situation politique, les actionnaires (les Gouvernements du Burundi, de la RDC et du Rwanda) n'ont pas été en mesure de se réunir depuis plusieurs années. Ceci a entraîné des difficultés quant à la répartition de la production entre les différents pays et au paiement de la consommation par chaque

Autres énergies

154. L'appauvrissement de la population s'est accompagné d'une augmentation de la proposition d'énergie, fournie par le bois, et d'une diminution de la part du pétrole, de l'électricité du charbon. La pénétration de nouvelles sources d'énergie est minime, étant donné la faiblesse des revenus et la précarité des relations avec l'extérieur.

155. Les activités d'exploration pétrolifère ont ralenti. La dernière découverte importante remonte à 1995, tandis que la production reprend une tendance de croissance atteignant 25 000 barils par jour.. Les réserves de gaz méthane du Lac Kivu ne sont pas encore exploitées, faute d'exploration et d'une étude technique et juridique pour le partage de ces ressources avec le Rwanda, pays voisin qui partage l'accès au Lac avec RDC.

156. L'approvisionnement en hydrocarbures s'est considérablement amélioré au cours de dernières années, notamment avec l'entrée du secteur privé sur un marché qui était autrefois dominé par quelques grandes entreprises publiques. Il reste toutefois des problèmes considérables dans les provinces intérieures où les opérateurs privés ne se sont pas encore engagés, du fait de la combinaison de difficultés logistiques et de l'insuffisance du marché local. Ceci a des répercussions importantes pour le bien-être des populations, notamment dans la mesure où un certain nombre de systèmes d'adduction d'eau potable fonctionnent au fuel.

LES ACTIONS EN COURS

157. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le gouvernement pour améliorer le cadre réglementaire et institutionnel du secteur. Ceci inclut notamment : (i) la réunification des entités techniques de la SNEL qui est en cours après les années de division de la compagnie due au conflit; (ii) la réalisation d'audits organisationnels et financiers de la SNEL et le remplacement d'un certain nombre de cadres dirigeants à l'issue de ces audits ; (iii) le lancement d'études en vue d'établir un nouveau système de tarification ; (iv) l'ouverture de discussions avec le Burundi et le Rwanda pour la revitalisation de la SINELAC.

158. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la Belgique et d'autres partenaires bilatéraux ont apporté un appui financier significatif notamment dans le cadre du PMURR, pour la réhabilitation d'infrastructures clés. Ceci inclut : (i) la réhabilitation de la centrale hydroélectrique de Mpozo dans sa capacité installée de 3 MW pour assurer une fourniture minimum d'électricité à la ville de Matadi (ii) la réhabilitation des centrales hydroélectriques du Katanga (Nzilo, Nseke Mwadingusha) pour rétablir les capacités de production en vue de fournir de l'électricité à la fois pour les consommateurs intérieurs et pour l'exportation aux pays voisins, (iii) la réhabilitation des centrales hydroélectriques d'Inga I et d'Inga II ainsi que des réseaux de transport associés pour assurer une fourniture plus fiable de l'électricité à Kinshasa au Katanga et pour l'exportation vers les pays voisins, (iv) la réhabilitation et le rétablissement de la fourniture d'électricité dans les villes de Mbandaka, Kananga et Mbuji-Mayi, (v) la réhabilitation des réseaux de distribution à Kinshasa, Matadi, Boma, Kimpese, Lubumbashi, Likasi, Kolwezi, Kikwit et Bandundu, (vi) des actions de renforcement institutionnel (notamment assistance technique pour la préparation des appels d'offre et la supervision des différents travaux). Une partie de ces travaux est engagée, mais l'essentiel est en cours de lancement (avec des dates de début des travaux qui devraient s'échelonner tout au long du deuxième semestre de 2004). Des projets de production par des opérateurs privés sont également en cours de lancement ⁽⁶⁾.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

159. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, les actions prioritaires dans le secteur de l'énergie ont pour but de **réhabiliter et fiabiliser un socle minimal d'infrastructures et d'institutions permettant à la fois la relance des activités économiques dans les principaux centres urbains du pays et l'exportation d'électricité (génératrice de devises) vers le Pool Energétique de l'Afrique australe.**

⁶⁾ Actuellement, il est prévu la construction d'un nouveau poste 132/15kV/15MW à Matadi de puissance installée bien supérieure aux 3 MW de la capacité installée de la centrale hydroélectrique de Mpozo et dont les études sont disponibles à la SNEL.

160. Dans ce cadre, (es objectifs spécifiques sont de:

- **Réhabiliter et fiabiliser les principales infrastructures**, et notamment les éléments structurant du réseau (production, transport, distribution), y compris à travers des partenariats public - privé;
- **Améliorer la gestion du système** (y compris les questions de tarifications et de rôle du secteur privé) afin d'assurer la pérennité des efforts de réhabilitation et une bonne exploitation des infrastructures existantes;
- **Mettre en place un programme d'urgence**, afin d'assurer l'approvisionnement en énergie des zones dépourvues d'électricité et dans lesquelles le secteur privé n'est pas encore actif, pour une période transitoire;
- **Préparer un programme de plus grande ampleur**, qui puisse être mis en oeuvre à l'horizon 2015.

161. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

162. les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples – mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

163. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenus dans cette note – et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

164. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Mettre en place une tarification efficiente de l'énergie électrique** sur le plan national et pour l'exportation. La structure tarifaire devra tenir compte des arbitrages nécessaires entre les critères d'efficacité économique, de viabilité financière et de consommation minimum par les couches de population les plus pauvres. La nouvelle politique tarifaire devra être conçue de manière à faciliter un recouvrement optimal des créances, en particulier sur les principaux consommateurs. Les réformes s'appuieront sur les recommandations d'une étude sur le sujet, qui est actuellement en cours dans le cadre du PMURR.

- **Améliorer la gestion financière et de la transparence de la SNEL.** Il s'agira en particulier: (i) de clarifier le système de subventions croisées en place entre la compagnie et l'Etat; (ii) dans ce cadre, d'assurer le paiement régulier par les services de l'Etat de leur facture électrique (au vu de la consommation de ses services, seul un paiement régulier pourra permettre d'atteindre et de maintenir l'équilibre financier des opérateurs énergétiques), sur la base d'une mesure des quantités consommées; (iii) de déployer les efforts nécessaires afin d'accroître de manière très significative le taux de recouvrement des créances, en particulier sur les gros consommateurs; (iv) de parvenir à des accords équitables avec les principaux clients étrangers quant au paiement de leur consommation; (v) de mettre en place des systèmes appropriés pour assurer la plus grande transparence possible, en particulier en ce qui concerne la passation des marchés, la perception des revenus et le contrôle des dépenses.
- Redéfinir les rapports entre structures centrales et provinciales de la SNEL. Il s'agira, dans le cadre de la réunification du pays, de redéfinir les rôles, responsabilités et ressources de chaque niveau, en tirant le meilleur parti des expériences de décentralisation de facto qui ont accompagné la division de compagnie durant le conflit.
- **Redéfinir les rôles respectifs des secteurs public et privé.** Il s'agira essentiellement: (i) de réformer le cadre réglementaire en vigueur afin de permettre l'implication d'opérateurs privés dans le secteur énergétique compris pour la réhabilitation ou le développement d'infrastructures; (ii) de définir des modalités possibles de partenariat entre secteurs publics et privés pour l'exploitation de certaines parties du système (en veillant à la fois à maximiser le flux de capitaux privés dans le secteur et à maintenir la tarification pour les plus pauvres à un niveau adéquat); (iii) de restructurer les entreprises publiques actives dans le secteur, et notamment dans le sous-secteur des hydrocarbures (telles que Cohydro), qui est aujourd'hui ouvert à la concurrence du secteur privé.
- **Mettre en place un cadre institutionnel adéquat pour la coopération sous-régionale** - en particulier: (i) pour la relance de la SINELAC (y compris son assainissement financier et l'amélioration de sa gestion), à travers des discussions avec les autres actionnaires; (ii) pour le recouvrement des créances liées aux exportations d'électricité auprès des clients étrangers; (iii) pour l'exploitation des réserves de gaz méthane renfermées dans le Lac Kivu (partagé entre la RDC et le Rwanda).

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

165. Une liste d'investissements prioritaires, pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire, a été établie par le Gouvernement, dans le cadre d'un « PMURR élargi ». Le choix des infrastructures prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé, la société civile et les organisations communautaires. Il reprend intégralement les priorités identifiées dans le PMURR et non encore financées, ainsi que les projets déjà discutés avec les bailleurs actifs en RDC.

166, Dans la mesure où il n'existe pas de projections fiables de la demande d'énergie à moyen ou long terme (du fait des incertitudes sur les scénarios de reprise économique et de retour ou de réintégration des personnes déplacées), les investissements définis comme prioritaires à ce stade sont ceux qui seront nécessaires quels que soient les cas de figure envisagés. Les critères spécifiques qui ont présidé à leur sélection incluent: (i) impact en terme de prévention de nouvelles dégradations (du fait du manque de maintenance) qui alourdiraient le coût à terme de la réhabilitation; (ii) impact en termes d'activité économique induite dans les zones reconnectées au réseau électrique; (iii) faisabilité technique et durée prévue des travaux; (iv) analyse coût / bénéfice.

Synthèse des investissements prioritaires

167. La réhabilitation du système énergétique est une entreprise de longue haleine, dont le coût se chiffre aisément en milliards de dollars. Son développement, nécessaire à l'amélioration des conditions de vie et à la réduction de la pauvreté (dans le cadre des efforts en cours pour se rapprocher des Objectifs de Développement du Millénaire), demandera à terme des investissements considérables. Par ailleurs, l'expérience acquise au cours des trois dernières années suggère que le facteur limitant ne sera pas la capacité d'absorption, mais bien la disponibilité des ressources. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

168. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année. Une carte en annexe indique les principaux investissements en cours et prioritaire.

Table 3 : Besoins financiers pour le secteur de l'énergie (en US\$) ⁽⁷⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Réhabilitation des centrales hydroélectriques de Inga 1 et Inga 2	46.000.000	46.000.000
Réhabilitation des centrales hydroélectriques de Inga 1 et Inga 2 (ph. 1) Fiabilisation et réhabilitation de Inga (jusqu'à 1.700 MW)	41.000.000 5.000.000	41.000.000 5.000.000
Fiabilisation et réhabilitation dans de grands centres urbains	302.000.000	120.500.000
Kinshasa	97.000.000	36.000.000
Kisangani de Bunia (Orientale)	16.000.000	16.000.000
Goma (Nord Kivu)	4.000.000	4.000.000
Bukavu (Sud Kivu)	5.000.000	5.000.000
Kindu (Maniema)	15.000.000	15.000.000
Lubumbashi et Kolwezi (Katanga Sud)	33.000.000	12.000.000
Likasi (Katanga Nord)	26.000.000	11.000.000
Mbandandaka (Equateur)	3.000.000	3.000.000
Inga/Zongo/sanga et réseau associés (fiabilité Kinshasa)	20.000.000	8.000.000
Construction de la deuxième ligne HT Inga-Kinshasa	83.000.000	10.000.000
Electrification de grands centres urbains dépourvus d'électricité	93.000.000	47.000.000
Electrification de Mbuji-Mayi (Kasaï Oriental)	37.000.000	13.000.000

⁷⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans l'ensemble sur base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

Electrification de Mbandaka (Equateur)	60.000.000	8.000.000
Electrification Partie Est de Kinshasa	38.000.000	13.000.000
Electrification Centre du Bandundu	21.000.000	5.000.000
Electrification Centre du Bas-Congo	27.000.000	4.000.000
Electrification centre du Katanga	20.00.000	4.000.000
Electrification zones non desservies (Energies renouvelables)	5.000.000	2.000.000
Reforme de la SNEL et renforcement institutionnel	15.000.000	5.000
Sous-Total électricité	571.000.000	220.500
Gestion de la transition dans le domaine des hydrocarbures	27.000.000	23.000
Appui transitoire pour fourniture carburant dans les provinces reculées	20.000.000	20.000
Renforcement institutionnel (dont Cellule Technique Pétrolière)	7.000.000	3.000
TOTAL ENERGIE	598.000.000	243.500

169. Les investissements prioritaires sont de cinq ordres :

- **Réhabilitation des centrales hydroélectriques de Inga 1 et Inga 2.** Les centrales d'Inga constituent le principal élément du réseau électrique — et ont besoin d'un effort considérable de réhabilitation et de fiabilisation. Il s'agit donc de ramener la capacité de production à environ 1 100 MW (de manière fiable) ce qui permettrait de satisfaire les besoins minimums de Kinshasa et d'honorer les engagements pris en termes d'exportations vers l'Afrique australe (source précieuses devises) — et à préparer le re-développement d'une capacité totale de 1 700 MW, voire au-delà dans les années qui suivent. Les actions envisagées comprennent essentiellement des réparations de gros équipements, des activités de modernisation des systèmes, des installations de nouvelles lignes de transport, ainsi que des travaux de génie civil relativement mineurs. Les estimations financières présentées ici sont basées sur des études détaillées conduites par un cabinet spécialisé recruté dans le cadre du PMURR.
- **Fiabilisation et réhabilitation dans de grands centres urbains.** Il s'agit d'actions de deux types principaux: (i) la fiabilisation de l'approvisionnement énergétique à Kinshasa, (qui reste extrêmement fragile dans un contexte où toute interruption durable aurait des conséquences dramatiques, à la fois sur le plan des conditions de vie et sur celui de la stabilité sociale) — en complément aux travaux sur les centrales d'Inga et à travers la construction d'une deuxième ligne de transport entre Inga et la capitale, et la réhabilitation de la centrale de Zongo qui peut jouer le rôle de producteur alternatif en cas de défaillance passagère d'Inga; (ii) la réhabilitation et la fiabilisation des principaux sous systèmes, afin de ramener la situation en matière d'électricité à un niveau minimum (en termes de puissance disponible et de fiabilité des installations permettant le redémarrage d'activités économiques dans les principaux centres urbains qui étaient électrifiés avant le conflit (notamment au Katanga, dans les Kivus et la Province Orientale). Ceci comprend des travaux de réhabilitation des centrales de production, des lignes de transport et des réseaux de distribution : (des listes détaillées sont disponibles auprès de la SNEL). Les estimations financières présentées ici sont basées pour partie sur des études détaillées conduites par un cabinet spécialisé recruté dans le cadre du PMURR, et l'autre partie sur des évaluations par les équipes techniques de la SNEL.
- **Electrification de grands centres urbains dépourvus d'électricité.** Il s'agit de réhabiliter et surtout de développer les sous-systèmes des principaux centres urbains (notamment dans le Kasai et la partie occidentale de pays), afin d'avoir la puissance disponible et la fiabilité minimum pour permettre le redémarrage de l'activité économique. Ces actions (qui comprennent essentiellement des travaux sur les réseaux

de transport et de distribution, ainsi que des activités de réhabilitation sur certaines centrales) se feront largement dans cadre de partenariats avec le secteur privé, afin de maximiser le flux de ressources dans le secteur (les investissements prioritaires identifiés ici correspondent donc à un complément de ces investissements privés). Des listes détaillées des activités proposées au soutien des bailleurs sont disponibles auprès de la SNEL. Les estimations financières présentées ici sont basées sur des évaluations par les équipes techniques de la SNEL (et dans certains cas des opérateurs privés).

- **Etudes, réformes et renforcement institutionnel.** Il s'agit essentiellement d'appuyer: (i) la préparation d'études techniques détaillées, à la fois pour accélérer les activités de réhabilitation (en lançant les études techniques sur des infrastructures prioritaires en parallèle à la mise en place des financements correspondants) et pour préparer un programme de plus grande ampleur à l'horizon 2015; (ii) la préparation et la mise en oeuvre des réformes prioritaires, à la fois au sein des institutions gouvernementales, à la SNEL et à la SINELAC (de tels appuis sont indispensables pour le succès de ces efforts); (iii) le renforcement des institutions dans le secteur (notamment le Ministère de l'Energie, la SNEL et la SINELAC), par la fourniture d'équipements, de formation et d'assistance technique. Les besoins spécifiques seront définis de manière précise au fur et à mesure que les réformes progresseront, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs dans le secteur de l'énergie.
- **Gestion de la transition dans le domaine des hydrocarbures.** Il s'agit d'actions de deux types: (i) le financement d'une série d'opérations ad hoc permettant de fournir en carburant les zones reculées, dépourvues d'électricité et dans lesquelles le secteur privé est absent – mais qui néanmoins ont impérativement besoin de fuel, notamment pour faire fonctionner les systèmes d'adduction d'eau potable, les générateurs des hôpitaux, etc.; de telles opérations sont indispensables pour permettre l'amélioration de la situation (et donc de la sécurité) et ainsi permettre l'implication du secteur privé dans ces zones ; elles devront cependant être strictement limitées dans le temps et être conduites de manière à faciliter l'engagement des opérateurs privés; (ii) le soutien aux services gouvernementaux en charge de la négociation et de la supervision des contrats d'exploration et d'exploitation pétrolières et gazières (essentiellement de l'assistance technique et des petits équipements).

Mise en oeuvre

170. La mise en oeuvre des investissements prioritaires recensés ci-dessus pose des défis importants, en particulier :

- **Sur le plan de la réalisation des travaux** – du fait de la difficulté de se procurer certaines pièces détachées (pour des équipements vieux de plusieurs décennies), des contraintes logistiques liées au transport des équipements et de l'absence en RDC d'entreprises spécialisées dans la pose de certains équipements;
- **Sur le plan de la gestion des contrats** – du fait de l'affaiblissement des institutions dans un contexte où la corruption a été historiquement répandue.

171. Ces défis peuvent néanmoins être relevés, comme l'ont montré les expériences réussies de travaux déjà menés à bien ou en cours. Sur la base de ces expériences, et dans le cadre des procédures de chaque bailleur, il est recommandé de prêter attention aux recommandations suivantes, qui devraient faciliter la mise en oeuvre d'investissements importants :

- **Implication pleine et entière des autorités et institutions congolaises**, telles que le Ministère de l'Energie et la SNEL (qui peut apporter son excellente connaissance des réseaux et de ses difficultés et jouer un rôle d'appui à l'exécution des différents travaux de réhabilitation).
- **Etudes et technique**. Il est important de trouver un point d'équilibre entre d'une part la nécessité de réaliser des études détaillées pour lancer les travaux et d'autre part l'importance de lancer de tels travaux de manière rapide, dans un contexte qui reste fragile. Dans ce cadre, les gestionnaires de projet doivent savoir taire preuve de créativité et de flexibilité – et il devrait être possible de lancer les travaux énumérés plus haut dès avant la finalisation d'un plan d'investissements à moyen-terme pour le secteur.
- **Importance d'une mise en concurrence très ouverte**. L'utilisation d'appels d'offres internationaux, avec des délais de réponse par les soumissionnaires qui permettent la mobilisation d'entreprises non encore présentes en RDC, est essentielle pour remédier à la faiblesse du secteur privé et assurer l'exécution des travaux dans les meilleures conditions de coûts et de délais. Toutefois, il convient de noter qu'une mise en concurrence ne sera pas systématiquement possible, car la nature très particulière de certaines installations nécessitera de se tourner vers le fournisseur originel. Par ailleurs, et au vu du coût de certaines pièces détachées et d'équipements, il conviendra de doubler certains contrats d'achat par un soutien en terme d'ingénierie et de maintenance.
- **Participation des entreprises locales**. Là où cela est possible, il importera de faciliter la participation des entreprises locales, notamment en tant que chef de file pour des travaux de petite ou moyenne envergure ou sous-traitant pour des grands travaux.
- **Attention particulière aux questions de transparence et de gestion financière**. Il est important de mettre en place des mécanismes adéquats afin d'assurer la plus grande transparence, non seulement au niveau des autorités signataires des contrats, mais également au niveau des entités recrutées pour mettre en oeuvre les activités sélectionnées.

CHAPITRE 4 – EAU ⁽⁸⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR.

Remarque préliminaire

172. Ce chapitre traite des questions d'eau en milieu urbain et semi-urbain seulement. Les questions d'eau en milieu rural sont discutées au Chapitre 11 - Agriculture et Développement Rural. Il n'existe pas d'installations de traitement des eaux usées en RDC.

L'un des principaux Objectifs de développement pour le Millénaire

173. Le 10^{ème} Objectif de développement pour le Millénaire est de réduire de moitié la proportion de personnes sans accès à l'eau potable. Cet Objectif est particulièrement important dans la mesure où il influence la réalisation d'autres Objectifs, en particulier ceux qui portent sur la santé. Pourtant, à l'heure actuelle, la RDC n'a que peu de chances de l'atteindre.

174. L'enjeu pour la RDC consiste à parvenir à mobiliser ses immenses ressources en eau, à assurer leur potabilité et à les distribuer à la population. Le pays dispose en effet d'abondantes réserves: la pluviosité est importante à travers l'ensemble du territoire (plus de 1 200 mm par an en moyenne), le réseau hydrographique est l'un des plus développés au monde, la recharge annuelle des nappes représente des volumes d'eau sans commune mesure avec les besoins. Pourtant, seuls 45 pour cent de la population (68 pour cent en milieu urbain, 24 pour cent en milieu rural) avaient accès à une source d'eau propre (souvent éloignée) avant le conflit – et les maladies liées à la mauvaise qualité de l'eau sont l'une des principales causes de mortalité, notamment chez les enfants.

Les infrastructures

175. Les infrastructures hydrauliques sont pour partie héritées de la période coloniale et pour partie relativement: récentes. En effet, au cours des années 1970 et 1980, la RDC avait fait un effort considérable de développement des infrastructures dans le secteur de l'eau, grâce à un fort soutien international – ce qui avait permis de doubler le taux d'accès à l'eau potable. Cet effort avait été interrompu au début des années 1990, avec la suppression des programmes de coopération.

176. L'essentiel des réseaux de distribution d'eau se trouve dans les zones urbaines et semi-urbaines (capitale, chefs lieux des provinces, districts, territoires, villes, centres miniers et autres grandes agglomérations). Il existe ainsi 94 sous-systèmes, pour une capacité totale d'environ 303 millions de m³ et un réseau d'une longueur totale de 11 000 km en 2002. Chacun de ces sous-systèmes comprend des installations autonomes de production, de traitement, de stockage et de distribution, ainsi que des raccords sur le réseau énergétique ou des groupes électrogènes indépendants). Ces centres sont répartis à travers l'ensemble du pays, comme l'indique le tableau ci-dessous.

⁸⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

Province	Centres	Nbre
Kinshasa	Kinshasa	1
Bandundu	Bandundu, Kikwit, Inongo, Kenge, Bulungu, Idiofa, Nioki, Gungu, Masi Manimba, Mushie, Bolobo, Bagata, Mangai, Dibaya Lubwe	14
Bas-Congo	Matadi, Borna, Mbanza-Ngungu, Tshela, Moanda, Luozi, Lukula, Kimpes, Lukala, Inkisi, Kasangulu, Mfidi Malele	12
Equateur	Mbandaka, Gbadolite, Boende, Basankusu, Gemena, Lisala, Zongo, Ikela, Sumba, Libenge, Kawele, Bokungu	12
Kasaï Occidental	Kananga, Luebo, Tshimbulu, Tshikapa, Luiza, Mweka, Demba, Ilebo, Dimbelenge, Mutombo Dibue	10
Kasaï Oriental	Mbuji-Mayi, Kabinda, Lusambo, Lodja, Mwene Ditu, Katanda, Kole, Gandajika	8
Katanga	Lubumbashi, Kalemie, Likasi, Kolwezi, Kamina, Dilolo, Kasenga, Sandoa, Bukama, Kabongo, Kaniama, Malemba Nkulu, Kongolo, Kabalo, Moba	15
Maniema	Kindu, Kasongo, Punia, Kabambare	4
Nord Kivu	Goma, Beni, Butembo, Walikale	4
Orientale	Kisangani, Bunia, Isiro, Buta, Ubundu, Opla, Irumu, Aketi, Wamba, Watsa	10
Sud Kivu	Bukavu, Uvira, Kamituga, Kiliba	4
TOTAL		94

177. Les principales caractéristiques du secteur sont les suivantes:

- **Ressources naturelles utilisées:** 39 centres exploitent les eaux de surface représentant une capacité de production de 214 millions de m³ (71 pour cent), 23 centres captent: les sources d'eaux naturelles pour une capacité de production de 64 millions m³ (21 pour cent) et 32 assurent la production d'eaux à partir de forages qui totalisent une capacité de 25 millions m³ (8 pour cent). Pour les captages et la distribution d'eau potable, il existe 80 stations de pompage et repompage.
- **Potabilisation:** la potabilisation est assurée au moyen de différents intrants chimiques -notamment le sulfate d'alumine (4 000 tonnes par an), la chaux hydratée (1 500 tonnes par an), l'hypochlorite de calcium (500 tonnes par an) et le sel non iodé (1 000 tonnes par an, pour la production d'hypochlorite de sodium).
- **Sources d'énergie:** 23 centres (représentant 84 pour cent de la production totale) sont alimentés en énergie d'origine hydroélectrique (avec une consommation annuelle de 95 millions de KWh), 63 centres (11 pour cent de la production totale) fonctionnent au moyen d'énergie d'origine thermique produite principalement in situ (ce qui entraîne une consommation de 2 500 000 litres de gasoil par an), et 6 centres (5 pour cent de la production) ont une adduction gravitaire.
- **Stockage:** il existe 183 réservoirs - mais cette activité constitue traditionnellement l'un des points faibles dans la gestion des réseaux en RDC. Ceci a plusieurs conséquences négatives: (i) une consommation accrue d'énergie électrique; (ii) une incapacité à amortir les arrêts temporaires de production; (iii) des surpressions nocturnes qui provoquent des fuites dans le réseau; (iv) la nécessité de surdimensionnement pour pouvoir faire face à la demande aux heures de pointe.
- **Distribution:** le rendement moyen des réseaux a enregistré au cours des dernières décennies une baisse continue et était aux alentours de 60 pour cent en 1990. Les pertes

énormes (de 40 pour cent) sont liées à la fois à la vétusté de certains réseaux (l'âge moyen des réseaux tertiaires est de 40 ans) et au grand nombre de raccordements clandestins.

- **Compteurs:** le parc compteurs est âgé et seulement 30% des points de vente en sont dotés. Un grand nombre d'entre eux nécessitent un remplacement urgent; la facturation forfaitaire permet de pallier cette difficulté avec les clients modestes – mais le problème reste entier pour les principaux consommateurs.

178. Dans ce cadre, le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques des principaux centres (ressource en eau, type d'énergie, capacité de production, longueur du réseau et capacité de stockage).

Province / Station	Eaux	Energie	Cap. Prod (m3/an)	Long. réseau (m)	Stockage (m3)
Kinshasa					
Kinshasa	SF	H	3 676 304	3 676 304	41 670
Bas-Congo					
Matadi	SF	H	10 734 650	10 734 650	232 571
Borna	SF	H	6 850 320	6 850 320	167 381
Mbanza Ngungu	PT	H	2 906 750	2 906 750	43 363
Bandundu					
Bandundu	PT	H	1 679 000	1 679 000	79 670
Equateur					
Mbandaka	SF	T	2 803 200	2 803 200	212 144
Gbadolite	SF	H	3 509 110	3 509 110	58 372
Kasaï Occidental					
Kananga	SF	T	8 176 000	8 176 000	436 504
Kasaï Oriental					
Mbuji-Mayi	RS	H	10 661 850	10 661 850	344 958
Katanga					
Lubumbashi	RS	H	35 510 850	35 510 850	803 210
Likasi	PT	H	7 807 350	7 807 350	294 292
Kolwezi	PT	H	8 395 000	8 395 000	153 580
Sud Kivu					
Bukavu	SF	G	13 140 000	13 140 000	246 646
Uvira	SF	H	3 358 000	3 358 000	45 840
Prov. Orientale					
Kisangani	SF	H	13 557 925	13 557 925	397 336

Le cadre institutionnel

179. Le réseau de distribution d'eau potable est géré par une entreprise publique à caractère technique, industriel et commercial dotée de la personnalité juridique, la Regideso. Créée en 1939, elle est régie actuellement par les dispositions générales de cadre applicables aux entreprises publiques et par ses propres statuts. Sa mission est d'étudier, d'installer et de gérer la production et la distribution d'eau à travers le pays.

180. La Regideso emploie environ 4 000 agents. Implantée dans les 11 Provinces de la RDC (y compris la province urbaine de Kinshasa), la Regideso compte 94 centres d'exploitations. L'entreprise a fonctionné de façon très satisfaisante dans le passé, avec d'excellentes compétences techniques et sans problèmes majeurs de transparence financière. Elle a fait l'objet de plusieurs réorganisations au cours des années 1980 et 1990 (y compris avec des

départs massifs), et a démontré une grande capacité d'innovation et d'adaptation aux technologies modernes. Elle souffre en revanche d'une tutelle multiple et paralysante, qui empêche une véritable autonomie de gestion.

181. La Regideso compte 95 pour cent d'abonnés « domestiques » (qui consomment 58 pour cent de la production et contribuent pour 23 pour cent en termes de chiffre d'affaire); 4 pour cent d'abonnés « Commerciaux et Industriels » (14 pour cent de la production, 35 pour cent du chiffre d'affaires), et 1 pour cent d'abonné Etat (28 pour cent de la production, 42 pour cent du chiffre d'affaires).

182. La tarification du secteur est administrée par le Ministère de l'Economie à travers le Comité de Suivi de Tarif, regroupant, le Ministère de l'Economie, le Ministère de l'Energie, le Ministère des Finances, le Ministère du Budget, le Ministère du Portefeuille, la SNEL et la REGIDESO, la Commission Nationale d'Energie et la Fédération des Entreprises du Congo. Historiquement, les tarifs étaient fixés à des niveaux trop faibles ne permettant pas la couverture des coûts d'exploitation du système. En outre, le système de facturation et de recouvrement est resté peu développé et un certain nombre de clients parmi les plus importants ont accumulé des retards de paiements.

SITUATION ACTUELLE:

Un Objectif de développement pour le Millénaire bien lointain

183. Pour atteindre l'Objectif de développement pour le Millénaire lié à l'eau en RDC, la part de la population ayant accès à l'eau potable devrait passer à 72,5 pour cent. Malheureusement, le pays en est loin. De fait, l'accès a été réduit au cours des années de crise - et se situe donc aujourd'hui en dessous du niveau de 1990 qui était de 70 %.

184. La situation a été aggravée par les déplacements de population, qui ont souvent entraîné une croissance rapide des centres urbains, sans que les infrastructures ne puissent être développées de manière parallèle. De plus, les constructions anarchiques, il sont à la base des phénomènes d'érosions par manque de voirie et d'assainissement, exposent les canalisations aux multiples dangers provoquant des fuites répétitives.

Des infrastructures dégradées ou sous-utilisées

185. Les systèmes de production et de distribution d'eau en RDC souffrent de la combinaison de deux facteurs:

- **La dégradation des infrastructures** du fait des destructions, des pillages et du manque d'entretien. Plus de 40 pour cent des centres ne fonctionnent plus, y compris dans des agglomérations importantes; 45 des 183 réservoirs sont aujourd'hui hors service.
- **Le manque de ressources financières pour assurer l'exploitation des réseaux** (c'est-à-dire pour acheter les produits chimiques nécessaires au traitement d'eau et le gasoil pour la production d'énergie thermique, ainsi que pour payer la consommation d'énergie électrique de la SNEL). Malgré des appuis humanitaires ponctuels, le traitement de l'eau est impossible dans un grand nombre de centres. Par ailleurs, dans les centres utilisant l'énergie thermique, le manque des produits pétroliers et lubrifiants a conduit soit au fonctionnement intermittent, soit à l'arrêt complet des activités.

186. Au total, la Regideso produit actuellement 213 millions de m³, soit 70 pour cent de sa capacité nominale. En prenant en compte les pertes sur le réseau de distribution, la production effectivement disponible pour les consommateurs est d'environ 120 millions de m³, pour une capacité installée de 300 millions de m³. Ramenée à une population urbaine d'environ 19,4 millions d'habitant, cette production correspond donc à un peu plus de 6 m³ par personne et par an, soit moins de 17 litres par personne et par jour (à comparer à une moyenne de 140 litres par personne et par jour dans les pays industrialisés). Là où il n'y a pas de source d'eau propre disponible, l'approvisionnement est assuré par des marchands qui vendent l'eau à des tarifs souvent beaucoup trop élevés pour la mettre à la portée des couches les plus pauvres. De fait, la plupart des Congolais sont contraints de boire de l'eau « sale », dans un pays où elle est souvent porteuse de maladie.

Un financement inadéquat

187. Le régime de fonctionnement des exploitations est tributaire des possibilités de la Regideso à financer les besoins en produits chimiques pour le traitement d'eau, en gasoil pour la production d'énergie thermique et à payer la consommation d'énergie électrique de la SNEL. Dans ce contexte, et malgré de réels efforts d'amélioration au cours de la dernière période, l'entreprise reste confrontée à de graves difficultés financières du fait de la combinaison de plusieurs facteurs:

- **Des tarifs très faibles.** Du fait de la détérioration de l'environnement socio-économique, le prix moyen de vente réalisé est de 0,61 \$/m³, pour un coût de production moyen (frais de fonctionnement seulement) de \$0.70 par m³. Ces tarifs se situent entre 0,22 \$/m³ pour les ménages (un tarif gelé) et 3,80 \$/m³ pour les industriels – afin de permettre l'accès des plus pauvres à l'eau potable.
- **L'absence de compteurs et de points de vente.** Seuls 30 pour cent des abonnés sont pourvus de compteurs en bon état; 37 pour cent des points de vente ne fonctionnent plus et la consommation n'y est plus facturée.
- **Un taux de recouvrement qui reste faible.** Seules 49 pour cent des créances ont été recouvrées en 2002. Ce taux est en forte progression, mais il reste faible. Les recettes de 2002 se chiffraient à environ 22,5 millions de dollars.
- **L'accumulation d'impayés par les entreprises publiques** (qui représentent 35 pour cent du chiffre d'affaires). Ces entreprises accumulent environ 18 mois de retard de paiements (en soustrayant leurs arriérés, le taux de recouvrement est de 68 pour cent). Cette situation est particulièrement grave dans certaines régions, notamment les centres de la province du Katanga (à cause de la situation de la Gécamines et de la SNCC qui représentent 55 pour cent des impayés) et à Kinshasa (où ces impayés représentent 53 pour cent de l'ensemble du portefeuille).
- **D'importantes créances sur l'Etat** (dont la facture représente 42 pour cent du chiffre d'affaires), estimées à plus de 180 millions de dollars (67 mois d'impayés). Un effort a été fait au cours de 2003 (deux paiements enregistrés, en mars puis septembre), mais la dette reste très importante.

Une institution affaiblie

188. Les années d'instabilité et de conflit (1998-2003) ont eu un impact majeur sur les capacités institutionnelles et le fonctionnement de la Regideso. En effet :

- **L'entreprise a été divisée en 3 entités distinctes durant le conflit**, avec de très faibles communications entre ces entités, et la constitution de structures de gestion locales relativement fortes et autonomes. Cette scission a des conséquences d'autant plus graves que la société était structurée de manière très centralisée sans autonomie aux entités locales. Le défi présent consiste donc à redéfinir les rapports entre les centres locaux et les directions provinciales d'une part: et d'autre part entre ces dernières et l'administration centrale (Kinshasa) dans le cadre de la réunification et de la décentralisation du pays.
- **Le personnel est présent et opérationnel, mais il a besoin de formation et de recyclage** dans les domaines des métiers de l'eau et de gestion où le savoir-faire s'est érodé. L'entreprise dispose d'agents formés, compétents et expérimentés capables de relever les défis "de l'avenir s'ils sont appuyés de manière adéquate, mais le renouvellement du personnel vieillissant n'a pas été programmé et les centres de formation ne fonctionnent plus de manière satisfaisante.
- **Les salaires sont faibles et les arriérés significatifs**, ce qui se traduit par la démotivation des agents et l'émergence de problèmes de corruption et de mauvaise gestion.
- **L'institution a manqué dix années d'avancées technologiques**, notamment sur le plan informatique (qui peut considérablement améliorer la gestion du réseau). Autrefois à la pointe de la modernisation en RDC, la Regideso souffre aujourd'hui d'un sous-équipement patent et son personnel est peu formé à l'utilisation des outils modernes de gestion.

LES ACTIONS EN COURS

189. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour améliorer le cadre de vie des populations urbaines et leur approvisionnement en eau. Ceci inclut notamment: (i) la réalisation d'un audit organisationnel et financier de la Regideso, qui a permis de préciser la situation de l'entreprise; (ii) la réunification des entités techniques de la Regideso qui est maintenant effective, après les années de division durant le conflit ; (iii) le ré-examen des politiques tarifaires (en cours); (iv) la reprise du paiement des montants dus par l'Etat au titre de sa consommation en eau.

190. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la Commission européenne, la Banque Africaine de Développement, l'Allemagne et d'autres partenaires bilatéraux ont apporté un appui financier significatif, notamment dans le cadre du PMURR, mais aussi au-delà, pour la réhabilitation d'infrastructures clés. Ceci inclut : (i) la réhabilitation des systèmes de pompage, transfert et traitement des eaux et de certains réseaux à Kinshasa, (ii) la réhabilitation de certains ouvrages de production, stockage et distribution à Borna; (iii) un support aux opérations de la REGIDESO et à l'exploitation; (iv) l'actualisation des études dans les principales villes; (v) la formation. Une partie de ces travaux est engagée, mais l'essentiel est en cours de lancement (avec des dates de début des travaux qui devraient

s'échelonnent tout au long du deuxième semestre de 2004). Des études sectorielles sont également en cours.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES.

191. Dans la situation actuelle de la RDC, il est malheureusement peu probable que le pays puisse atteindre l'Objectif de Développement pour le Millénaire dans le secteur de l'eau d'ici 2015. Les études de la Banque mondiale actuellement en cours dans le secteur indiquent que les besoins de la RDC en ce domaine se chiffrent en milliards de dollars.

192. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif général est **d'assurer la desserte en eau potable des principaux centres urbains du pays, afin de pouvoir avancer sur la voie des Objectifs de Développement pour le Millénaire** – et ce, au moyen d'une combinaison de travaux de réhabilitation des infrastructures existantes et de réformes institutionnelles.

193. Dans ce cadre, les objectifs spécifiques sont triples :

- **Assurer la pleine utilisation des installations existantes** – en assurant la pérennité de l'équipement existant, en particulier là où il est menacé par le manque de maintenance, et en réhabilitant les infrastructures endommagées pour restaurer la fiabilité et la capacité des sous-systèmes correspondants;
- **Améliorer la gestion du système** – en mettant en place les instruments nécessaires au financement des activités d'exploitation et en procédant aux réformes nécessaires pour accroître l'efficacité de la Regideso.
- Préparer un programme plus large, à l'horizon 2015 — pour permettre le développement des systèmes d'adduction d'eau potable à travers le pays et ainsi progresser sur la voie des Objectifs de Développement pour le Millénaire.

194. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

195. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples - mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

196. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenus dans cette note - et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

197. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Redéfinir les rapports entre structures centrales, provinciales et locales de la Regideso.** Il s'agira, dans le cadre de la réunification du pays, de redéfinir les rôles, responsabilités et ressources de chaque niveau, en tirant le meilleur parti des expériences de décentralisation de facto qui ont accompagné la division de la compagnie durant le conflit. L'objectif sera de minimiser les coûts d'exploitation et d'optimiser la qualité technique de ces activités, sans pour autant disperser les capacités techniques des personnels. Une réflexion est en cours, qui vise à structurer la Regideso autour de cinq centres inter-provinciaux d'exploitation, dotés d'une large autonomie, et appuyés par trois centres de formation situés à Kinshasa, Lubumbashi et dans l'Est du pays.
- **Mettre en place une tarification efficiente de l'eau.** La structure tarifaire devra tenir compte des arbitrages nécessaires entre les critères d'efficacité économique, de viabilité financière, et de consommation minimum par les couches de population les plus pauvres. La nouvelle politique tarifaire devra être conçue de manière à faciliter un recouvrement optimal des créances, en particulier sur les principaux consommateurs. Les réformes s'appuieront sur les recommandations d'une étude sur le sujet, qui est actuellement en cours dans le cadre du PMURR.
- **Assurer le paiement régulier par les entreprises publiques et les services de l'Etat de leur consommation courante d'eau.** Il s'agira pour le Gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer le paiement régulier de la facture d'eau des institutions publiques; au vu de la consommation de ces entités, seul un tel paiement régulier pourra permettre d'atteindre et de maintenir l'équilibre financier de la Regideso, et d'abandonner le système actuel de subventions croisées, par nature peu transparente et peu efficace.
- **Régler la question des arriérés de paiement de l'Etat et des entreprises publiques.** Il s'agira essentiellement de trouver un accord qui prenne en compte à la fois les contraintes financières du Gouvernement et des principales entreprises publiques et les besoins de financement de la Regideso, pour restaurer la viabilité financière de cette entreprise. En ce qui concerne les grandes entreprises publiques, ceci pourra être discuté dans le cadre plus large de la réforme de ces entreprises et de leur assainissement financier. Il faudra ensuite effectuer les transferts financiers correspondants.
- **Redéfinir les rôles respectifs des secteurs public et privé.** Il s'agira essentiellement: (i) de définir des modalités possibles de partenariat entre secteurs publics et privés pour l'exploitation de certaines parties du système (en veillant à la fois à maximiser le flux de capitaux privés dans le secteur et à maintenir la tarification pour les plus pauvres à un niveau adéquat), à travers des contrats de gestion ou des concessions par exemple; (ii) de restructurer la Regideso, afin de clarifier sa tutelle et d'améliorer son efficience tout en préservant les aspects sociaux.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

198. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement, dans le cadre d'un « PMURR élargi D. Le choix des infrastructures prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé, la société civile et les organisations communautaires. Il reprend intégralement les priorités identifiées dans le PMURR et non encore financées, ainsi que les projets déjà discutés avec les bailleurs actifs en RDC.

199. Les critères spécifiques qui ont présidé à la sélection des investissements prioritaires incluent: (i) impact en terme de prévention de nouvelles dégradations (du fait du manque de maintenance) qui alourdiraient le coût à terme de la réhabilitation; (ii) impact prévu en termes d'amélioration de la santé publique; (iii) faisabilité technique et durée prévue des travaux; (iv) analyse coût / bénéfice. Par ailleurs, au vu des déplacements de population passés et en cours, seules les infrastructures et activités de renforcement institutionnel qui seront prioritaires dans tous les scénarios probables de développement ont été inscrits comme priorités. Le plan prioritaire vise essentiellement la restauration des installations existantes.

Synthèse des besoins financiers

200. Pour atteindre l'Objectif de développement pour le Millénaire dans le secteur de l'état, des moyens financiers considérables devront être mis en place. Les études du Millénaire financées par la Banque mondiale, tout comme celles qui avaient été financées avant-guerre avec l'appui de la Banque Africaine de Développement, indiquent la réhabilitation du secteur (sans même parler de son développement) se chiffre aisément en milliards de dollars. Or l'expérience acquise au cours de, trois dernières années suggère qu'il est possible de mettre en oeuvre des projets d'eau pour un montants très significatifs dans le contexte actuel de la RDC. Le facteur limitant ne sont donc ni les besoins, ni la capacité d'absorption, mais bien la disponibilité des ressources financières. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

2001. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année. Une autre en annexe indique les principaux investissements en cours et prioritaires.

Table 4: Besoins financiers pour le secteur de l'eau (en US\$) ⁽⁹⁾

Objectif		Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Réhabilitation réseaux inscrits au PMURR et non encore financés		186.000.000	71.500.000
Katanga	Lubumbashi	36.000.000	16.500.000
	Kolwezi	12.500.000	
	Kamina	9.000.000	
Kasaï Oriental	Mbuji-Mayi	54.000.000	22.000.000
Kinshasa	Lukaya (Kinshasa Sud)	21.500.000	10.500.000
	Ndjili (Kinshasa Centre)	13.000.000	6.500.000
Kasaï Occidental	Tshikapa	31.000.000	14.500.000
Bandundu	Bandundu	4.000.000	1.500.000
Bas-Congo	Inkisi	5.000.000	
Réhabilitation réseaux additionnels, post-réunification		319.500.000	103.000.000
Nord Kivu	Goma	13.500.000	6.500.000
	Butembo	9.500.000	
	Beni	9.000.000	
Sud Kivu	Bukavu	20.500.000	9.000.000
	Uvira	8.000.000	
Maniema	Kindu	12.000.000	5.500.000
Orientale	Kisangani	17.000.000	7.500.000
	Isiro	13.000.000	
	Bunia	6.500.000	
Equateur	Mbandaka	13.000.000	3.500.000
	Gbadolite	2.500.000	
	Gemena	5.000.000	
	Bumba	7.000.000	
Katanga	Kalemie	9.500.000	24.000.000
	Likasi	9.500.000	
Kinshasa	Kinsuka (Kinshasa Ouest)	54.500.000	24.000.000
	Kinkole (Kinshasa Est)	28.000.000	12.500.000
Kasaï Occidental	Kananga	32.500.000	14.500.000
Kasaï Oriental	Mwene Ditu	9.000.000	3.500.000
Bandundu	Kikwit	14.000.000	6.000.000
Bas-Congo	Moanda	5.000.000	5.000.000
	Matadi	12.000.000	
	Mbanza-Ngungu	8.500.000	
Réforme, renforcement institutionnel et appui à l'exploitation		115.500.000	60.500.000
Consommables et outillages pour maintenance réseau		40.000.000	23.500.000
Laboratoires		3.500.000	1.500.000
Mise en place de compteurs à Kinshasa		25.000.000	13.500.000
Renforcement Regideso (y compris matériels informatiques et de communication)		7.000.000	3.000.000
Formation		9.000.000	3.500.000
Matériels, équipements, véhicules (pour cinq centres inter-provinciaux d'exploitation)		28.000.000	14.000.000
Soutiens aux reformes		3.000.000	1.500.000
TOTAL EAU		621.000.000	235.000.000

⁹⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période sur base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui.

La réhabilitation des infrastructures

202. Le programme comprend un volet important de travaux de réhabilitation des installations existantes: centres de production, réservoirs et réseaux de distribution. L'objectif de ces travaux est de restaurer leur fiabilité et d'accroître l'utilisation des capacités existantes (ils n'incluent aucune nouvelle construction). Les priorités peuvent être regroupées en deux catégories principales:

- **Réhabilitation des réseaux inscrits au PMURR et non encore financés.** Il s'agit des réseaux des centres prioritaires identifiés dans le cadre du PMURR, sur la base d'une large consultation avec toutes les parties intéressées. Les études techniques pour la réhabilitation de ces centres sont disponibles ou en cours d'élaboration (sur financement du PMURR), et elles ont permis de déterminer les estimations financières présentées ci-dessus.
- **Réhabilitation de réseaux additionnels (non inscrits au PMURR).** Il s'agit de réseaux de deux types, qui ont été identifiés sur la base d'une large consultation avec toutes les parties intéressées: (i) les réseaux des grands centres urbains des provinces réunifiées (qui n'étaient pas couvertes par le PMURR), qui doivent être pris en compte dans le cadre de l'extension de la couverture du programme après la réunification du pays et pour lesquels des études préliminaires existent; (ii) des réseaux additionnels à Kinshasa et dans quelques autres centres urbains de la partie Ouest du pays, dans lesquels la situation sanitaire est jugée alarmante et qui après travaux, sont susceptibles de générer des revenus supplémentaires permettant de financer la réhabilitation et le fonctionnement des autres centres. Les estimations financières sont basées sur une actualisation sommaire des études techniques réalisées avant-guerre avec le concours de la Banque Africaine de Développement

Les réformes, le renforcement institutionnel et l'appui à l'exploitation

203. Il s'agit d'appuyer la Regideso dans ses tâches d'exploitation des réseaux et accompagner les réformes institutionnelles, afin de permettre une utilisation optimale es infrastructures existantes et réhabilitées. Les priorités sont de quatre ordres (la liste détaillée des activités spécifiques est disponible auprès de la Regideso):

- **La potabilisation**, qui est essentielle pour la santé publique. Il s'agira essentiellement de: (i) fournir des consommables (intrants chimiques, fuel) et du petit outillage, afin de permettre un fonctionnement satisfaisant des réseaux existants; (ii) réhabiliter les installations et les équipements de laboratoire, afin de permettre le contrôle de la qualité dans les principaux centres urbains.
- **Le recouvrement des coûts, afin d'améliorer la situation financière de l'entreprise.** Il s'agira de soutenir: (i) la mise en place de compteurs permettant de mesurer la consommation, en commençant par Kinshasa (où se trouve la plus grande consommation); (ii) l'informatisation de la Regideso, et en particulier des services de facturation, de recouvrement et de comptabilité.
- **La modernisation de l'entreprise, dans le contexte de sa réorganisation géographique post-réunification.** Ceci inclut principalement: (i) les activités de formation des agents d'exploitation, par la remise en état des centres de formation de

la Regideso à Kinshasa et à Lubumbashi, ainsi que le développement de nouveaux centres dans l'Est du pays; (ii) la mise en place des cinq centres inter-provinciaux d'exploitation (qui requiert la fourniture des équipements, véhicules et matériels nécessaires à ces centres).

- **La préparation et l'accompagnement des réformes à la Regideso**, au fur et à mesure que celles-ci progressent. Il s'agira essentiellement d'assistance technique, de formation des cadres et d'activités de soutien institutionnel.

Mise en oeuvre

204. La mise en oeuvre des investissements prioritaires recensés ci-dessus pose des défis importants, sur le plan de la réalisation des travaux, de la gestion des contrats et de la logistique. Ces défis peuvent néanmoins être relevés, comme l'ont montré les expériences réussies de travaux déjà menés à bien ou en cours. Dans le cadre des procédures de chaque bailleur, il est recommandé de prêter attention aux recommandations suivantes, qui devraient faciliter la mise en oeuvre d'investissements importants :

- **Implication pleine et entière des autorités et institutions congolaises**, et en particulier de la Regideso, qui a une excellente connaissance des réseaux et de leurs difficultés et peut jouer un rôle dans la maîtrise d'oeuvre.
- **Etudes techniques**. Il est important de trouver un point d'équilibre entre d'une part, la nécessité de réaliser des études détaillées pour lancer les travaux et d'autre part l'importance de lancer de tels travaux de manière rapide, dans un contexte qui reste fragile. Dans ce cadre, les gestionnaires de projet doivent faire preuve de créativité et de flexibilité.
- **Importance d'une mise en concurrence très ouverte**. Pour les gros travaux, l'utilisation d'appels d'offres internationaux, avec des délais de réponse par les soumissionnaires qui permettent la mobilisation d'entreprises non présentes en RDC, est essentielle pour remédier à la faiblesse du secteur public et assurer l'exécution des travaux dans les meilleures conditions de coûts et de délais.
- **Professionnalisme des intervenants**. Afin d'assurer une bonne utilisation des ressources, il est essentiel de s'assurer des capacités techniques des entités qui réalisent les travaux. Dans ce cadre, il est sans doute important de distinguer d'emblée entre ce qui peut et doit faire l'objet d'une participation communautaire et qui peut donc être géré par des ONGs, et les travaux de plus grande ampleur que des entreprises privées spécialisées seront sans doute mieux à même de réaliser.
- **Participation des entreprises locales**. Là où cela est possible, il importera de faciliter la participation des entreprises locales, notamment en tant que chef de file pour des travaux de petite ou moyenne envergure ou sous-traitant pour des grands travaux.
- **Attention particulière aux questions de transparence et de gestion financière**. Il est important de mettre en place des mécanismes adéquats afin d'assurer la plus grande transparence, non seulement au niveau des autorités signataires des contrats mais également au niveau des entités recrutées pour mettre en oeuvre les activités sélectionnées (entreprises et ONG).

CHAPITRE 5 – DEVELOPPEMENT URBAIN ⁽¹⁰⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Remarque préliminaire

205. Ce chapitre traite de certaines des questions de développement urbain seulement. Il complète d'autres chapitres sectoriels et en particulier ne discute pas les questions de fourniture de services sociaux (traitées dans les Chapitres 6 - Education, 8 - Santé, 9 - Lutte contre le VIH/SIDA, et 10 - Protection Sociale et Aide Humanitaire), de relance économiques (traitées au Chapitre 12 - Secteurs productifs), de grandes infrastructures (traitées aux Chapitres 3 - Energie et 4 - Eau) et de gouvernance locale (traitée au Chapitre 13 - Gouvernance), qui sont pourtant clé pour toute politique de développement urbain. Il s'attache essentiellement à discuter des aspects qui ne sont pas pris en compte dans ces chapitres – et notamment la voirie, l'assainissement, les transports urbains, l'urbanisme et la collecte des déchets.

La place essentielle des villes en RDC

206. Le secteur urbain en RDC présente trois grandes spécificités qui distinguent le pays du reste du continent africain: l'importance de la part de la population qui vit dans les villes (environ un tiers de la population totale, soit près de 20 millions de personnes) le nombre relativement élevé de centres urbains de grande taille (au-delà de quelques centaines de milliers d'habitants), et la part de la population vivant dans des villes de plus d'un million d'habitants (plus de 15 pour cent).

207. Les villes en RDC sont des îlots qui fonctionnent de manière indépendante en s'appuyant sur leur hinterland. En dehors du cadre urbain, le territoire de la RDC est un quasi-désert humain dont les populations rurales sont parsemées sur un immense territoire. Certaines des grandes villes ont un passé historique et possèdent entre autres une forte tradition universitaire, telles Lubumbashi, Kinshasa ou Bukavu (ces centres universitaires attiraient les étudiants bien au-delà du Congo dans le passé, et constituaient des références dans l'enseignement supérieur du continent). D'autres sont plus récentes ou plus orientées sur les activités économiques, mais n'en restent pas moins des centres importants à l'échelle régionale. Enfin, à côté des grands centres urbains, il existe un maillage clairsemé de petites villes et de chefs lieux de district, qui sont les principaux points d'échange et souvent les pôles de l'activité économique à l'échelle locale.

208. Il est enfin important de souligner la très grande diversité des centres urbains en RDC, qui reflètent l'immensité du territoire et la multiplicité des populations. Les modes d'urbanisme, ruraux aussi les dynamiques sociales varient considérablement d'un bout à l'autre d'un pays qui traverse presque le continent.

¹⁰⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

Un double enjeu: stabilité sociale et conditions de vie

209. L'enjeu des actions de développement urbain est double :

- **Maintenir et consolider la stabilité sociale.** Dans l'environnement politique qui est celui de la transition, les villes constituent des zones particulièrement importantes. La situation y est souvent plus volatile qu'ailleurs, les risques d'explosions plus importantes, les opportunités de stabilisation plus accessibles (du fait de la concentration des populations dans des zones relativement aisées sur le plan logistique). La réussite de la transition exige une action forte et continue en direction des populations urbaines.
- **Améliorer les conditions de vie et avancer vers les Objectifs de Développement du Millénaire.** Dans un pays assez largement urbanisé, un nombre très important de pauvres résidents dans les villes. Les actions de développement urbain sont un moyen efficace de toucher des populations importantes de manière relativement rapide (et avec une complexité logistique limitée) — afin d'améliorer leurs conditions de vie et donc de progresser sur la voie des Objectifs de Développement pour le Millénaire.

SITUATION ACTUELLE

Croissance de la population et de la pauvreté urbaines

210. Au cours des dernières années, le conflit a accéléré un mouvement d'exode rural déjà amorcé depuis des décennies - mais qui s'est développé à un rythme et dans des conditions effroyables. Les populations rurales, poussées par la violence et la peur, sont venues s'agglutiner dans des centres urbains déjà surchargés, sans activité économique ou infrastructure suffisante pour les accueillir. Si une partie de ces populations entretient des projets de retour vers leur zone d'origine, il est clair qu'un grand nombre restera dans les villes où ils se trouvent aujourd'hui. La surpopulation urbaine n'est donc pas un événement passager, mais bien un phénomène durable, qui est appelé à s'aggraver encore avec la poursuite de l'exode rural.

211. L'extension des villes s'est faite de manière anarchique, en dehors de tout cadre réglementaire et sans considération d'urbanisme. Elle s'est traduite par une sévère détérioration des conditions de vie urbaine: les infrastructures (voiries, électricité, drainage, approvisionnement en eau) manquent (voire, dans certains cas, sont inexistantes), le logement est rudimentaire (au mieux des bidonvilles, au pire des sans-abri), les phénomènes d'érosion sont aggravés (avec une multiplication des glissements de terrain), les prix des denrées de première nécessité sont élevés (du fait de l'absence de communications avec les campagnes avoisinantes), la pauvreté est absolue. La réduction effective de la pauvreté en RDC, dans le cadre de la poursuite des Objectifs de Développement du Millénaire, demande donc qu'une action vigoureuse soit conduite en milieu urbain.

212. Il est important de noter que la rénovation urbaine devra se faire dans un contexte politique très particulier, celui de la transition - avec des efforts parallèles de réunification, de décentralisation et de renouvellement des gouvernements locaux. Ce contexte est une donnée importante, qui présente des contraintes et offre des opportunités importantes.

La situation des principales villes

213. Les problématiques en matière de développement urbain reflètent des situations très contrastées à travers la RDC. Les principaux centres urbains du pays (ceux dont la population dépasse les 100 000 habitants) sont en effet confrontés à un ensemble de difficultés - et leur situation peut être analysée de manière schématique à travers la typologie suivante:

- **Un cas exceptionnel : Kinshasa.** La capitale de la RDC s'est développée de manière très rapide ces dernières années, au point de devenir l'une des principales mégapoles d'Afrique, avec plus de 8 millions d'habitants. Cette croissance n'a pas été accompagnée par les investissements correspondants en matière d'infrastructures et de services sociaux — et les conditions de vie se sont donc considérablement détériorées. La ville n'en est pas moins un centre culturel important, et une aire de brassage des différentes ethnies qui constituent la nation congolaise — en ce sens, elle est au coeur de la RDC.
- **Des villes en proie à une explosion démographique incontrôlée.** Il s'agit principalement des nouveaux centres urbains du Kasai, qui ont dû absorber les populations expulsées du Katanga au début des années 1990, puis différentes vagues de personnes déplacées et de prospecteurs attirés par la richesse diamantifère de la région - et dont la croissance continue aujourd'hui. Certains de ces centres pré-existaient à l'explosion actuelle (comme Mbuji-Mayi), d'autres sont quasiment apparus ces dernières années et comptent déjà des centaines de milliers d'habitants (comme Tshikapa et Mwene-Ditu). Leur croissance se fait de manière très chaotique, dans un environnement caractérisé par l'absence de toute politique d'urbanisme et sans investissements publics d'accompagnement (infrastructures, voirie, services sociaux). La cohésion, sociale y est faible et les conditions de vie extrêmement difficiles.
- **Des villes isolées et enclavées.** L'exemple le plus connu est la situation de la troisième ville du pays (avec près d'un million d'habitants), Kisangani - mais l'enclavement total touche bien d'autres centres urbains, notamment à l'Est du pays, tels que Butembo, Bunia, Isiro, Kindu, Uvira, etc. Ces villes ont été isolées du fait de l'interruption des axes de transport (pour des raisons politico-militaires ou de dégradation des infrastructures), et ont vécu de fait en état d'isolement complet pendant plusieurs années. L'économie est à l'arrêt, la population vit misérablement.
- **Des villes assoupies.** Un certain nombre de centres urbains (tels que Mbandaka, Bandundu ou Kikwit), sans être enclavés au sens strict, ont enregistré une réduction significative de leur activité économique, déjà réduite avant-guerre. Dans ces villes, la situation est stable - mais les conditions de vie sont d'autant plus médiocres que les opportunités économiques sont limitées.
- **Des villes en expansion désordonnée.** L'essentiel des villes les plus dynamiques ont connu une expansion désordonnée, au cours des dernières années. La vie économique, dominée par les activités de survie, est relativement plus développée qu'ailleurs - mais les conditions d'urbanisation sont inadéquates et les infrastructures insuffisantes. Ces villes sont dans des situations très variées - de Borna et Matadi, où l'activité portuaire a protégé la population contre la pauvreté absolue qui règne dans d'autres régions, aux villes frontalières de Goma (qui se relève péniblement de l'éruption du volcan Nyiragongo) et Bukavu où l'arrivée massive de populations fuyant l'insécurité dans le Sud-Kivu a aggravé les phénomènes d'érosion des sols collinaires de la ville).

- Des villes en déclin. Il s'agit typiquement des anciens centres miniers du Katanga (Lubumbashi, la deuxième ville du pays avec un peu plus d'un million d'habitants, mais surtout Kolwezi, Likasi, etc.) qui doivent faire face au ralentissement ou à l'interruption des activités minières - ainsi que de villes comme Kananga (au Kasai, environ 600 000 habitants) qui ont perdu leur rôle de principal pôle économique de leur région au profit de nouveaux centres urbains. Ces villes ont une population relativement stable (voire en déclin), mais une situation économique très détériorée.

214. Une telle typologie ne doit pas occulter la complexité de la situation à laquelle sont confrontés les centres urbains. La plupart des villes (y compris celles qui sont citées ci-dessus) relèvent de plusieurs catégories à la fois, et les problèmes à résoudre sont d'autant plus compliqués qu'ils n'ont pas de cause unique.

Une problématique universelle: la voirie et les eaux usées

215. La caractéristique principale du réseau des voiries est son sous-développement général - voire son absence totale dans certains centres urbains, y compris des capitales provinciales (par exemple Bandundu ou Mbuji-Mayi). Au total, le réseau comprend 790 km de voiries revêtues et 6 607 km de voiries en terre pour l'ensemble du pays. Là où elles existent, la majeure partie des voiries datent de la période coloniale et n'ont pratiquement pas fait l'objet d'entretien depuis leur construction. Les problèmes ont été aggravés au cours des dernières années par l'accroissement du trafic, en particulier à Kinshasa et dans les autres grandes villes. En cas de pluie, les voies deviennent souvent de simples bourbiers sur lesquels toute circulation, même piétonne, est difficile.

216. Les réseaux d'évacuation des eaux usées sont quasiment inexistants en RDC, sauf dans quelques rares quartiers résidentiels urbains réservés aux couches les plus aisées de la population. A Kinshasa, de nombreuses fosses septiques et de latrines débordent exposant les habitants aux risques de maladie et offrant un terrain de prédilection aux nuisibles porteurs de maladies (on estime que 88 pour cent des maladies à Kinshasa sont dues aux conditions sanitaires). Dans le reste du territoire, les eaux usées sont évacuées par des systèmes à ciel ouvert, créant une situation de santé publique extrêmement dangereuse et propice au développement des maladies (d'où des poussées régulières d'épidémies de choléra).

217. L'ensemble du territoire de la RDC, une entreprise publique, l'Office des Voiries et Drainages (OVD), est chargé de préparer et de conduire ou superviser les travaux de voiries et de drainage. Cette institution, qui avait de bons cadres techniques avant-guerre, est aujourd'hui très affaiblie, en termes à la fois d'équipement (y compris engins de chantier) et de personnel. Les salaires sont trop faibles pour être attractifs, et les arriérés importants. La structure même de l'entreprise est peu claire, dans la mesure où, après les années de division durant le conflit, la réunification est difficile, certaines autorités provinciales souhaitant garder leur contrôle sur les capacités techniques. Les difficultés de fonctionnement de l'OVD, si elles ne sont pas résolues, pourraient devenir une contrainte majeure à la réalisation de programme conséquent de travaux de voiries.

Un risque majeur pour certaines villes : les érosions

218. Les érosions sont un risque majeur dans un grand nombre de centres urbains (tels que Kinshasa, Bukavu, Mbuji Mayi, Kananga, etc.). Il s'agit de glissements de terrain qui se produisent de façon régulière dans les zones argileuses (dans lesquelles beaucoup de villes ont

été bâties), lorsque, en l'absence de drainage, elles sont minées par les eaux pluviales. Ces glissements entraînent couramment des pertes de vies humaines, ainsi que la destruction d'infrastructures urbaines (routes, ponts, voire bâtiments publics). Elles ont un caractère particulièrement dramatique dans des centres tels que Bukavu ou Mbuji Mayi.

219. Pour prévenir de tels glissements, il importe de veiller à trois facteurs:

- **Les conditions d'urbanisation** (pour éviter l'agglutination des populations dans les zones les plus fragiles). Malheureusement, au cours des dernières années, la situation s'est aggravée, d'autant que, dans un certain nombre de cas, le développement des villes s'est fait sur des sols très fragiles. Les solutions sont des actions de moyen- et long-terme qui visent à réorganiser le développement de ces villes et à les rééquilibrer géographiquement – ce sont néanmoins des tâches très difficiles et qui demanderont du temps.
- **L'érosion et la déforestation** dans les zones immédiatement en bordure des villes - qui fragilisent les sols. Ce problème est lié au précédent, même s'il peut faire l'objet de solutions ponctuelles (reboisement pour stabiliser les sols).
- **Le drainage des eaux pluviales**, qui représente sans doute l'une des difficultés les plus urgentes à résoudre. Le réseau de drainage existant est très limité (300 km de collecteurs au total, sur l'ensemble du territoire de la RDC) et les collecteurs sont souvent bouchés ou hors d'état de fonctionnement. Les eaux stagnent et s'infiltrant, sapant les sols et préparant de nouveaux glissements. Le réseau de drainage des eaux pluviales est lui aussi géré par l'OVD.

Un problème concentré à Kinshasa et Lubumbashi: le transport urbain

220. La question du transport urbain est difficile à travers le pays – mais elle se pose de manière particulièrement aiguë dans les deux villes dans lesquelles les déplacements sont les plus importants (du fait de leur population, de leur étendue, et de la localisation des zones d'habitat et d'activité économique): Kinshasa et Lubumbashi. Dans ces deux villes, un nombre considérable de Congolais parcourent à pied de très longues distances plusieurs fois par jour (ce qui limite de manière très significative leurs opportunités économiques).

221. Dans ces centres, les transports sont assurés par trois types d'opérateurs:

- **Des réseaux ferrés urbains** (de 10 km à Lubumbashi, exploité par la Société Nationale des Chemins de fer Congolais, et de 75 km à Kinshasa, le Chemin de fer Urbain à Kinshasa exploité par l'ONATRA). Ces installations fonctionnent de manière relativement satisfaisante et assurent le transport d'une quantité importante de passagers.
- **Des transporteurs publics** (tels Citytrain à Kinshasa). Ces entreprises sont souvent très affaiblies du fait de la perte d'une partie de leur équipement et de leurs installations (ateliers, etc.). Elles sont dans des situations financière catastrophiques, avec des problèmes de gestion difficiles – et, dans la pratique, représentent une partie relativement faible du trafic.

- **Des transporteurs privés**, entreprises ou individuels. Ces transporteurs représentent l'essentiel du trafic. Ils sont néanmoins confrontés à des problèmes multiples, dus au mauvais état de la voirie (qui diminue la durée d'exploitation de leurs véhicules), à la fixation des prix par les autorités publiques et aux multiples exemptions dont bénéficient de droit une part importante des voyageurs. Dans la pratique, leurs véhicules sont extrêmement surchargés, et leurs prix prohibitifs pour les plus pauvres.

Un service local: la collecte des déchets

222. La collecte des déchets est organisée au niveau local dans chaque ville, sous la coordination du Programme National d'Assainissement (un service technique spécialisé du Ministère de l'Environnement). L'organisation de ce service et sa performance varient de manière considérable d'un centre urbain à l'autre – mais il n'existe aucune station de traitement, ni même une décharge contrôlée sur l'ensemble du territoire de la RDC.

223. Dans la pratique, les communautés urbaines jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans l'évacuation des déchets, mais cette évacuation se fait seulement sur de petites distances. Des zones de regroupement des déchets apparaissent donc en bordure des villes. Voire entre quartiers – qui sont de véritables foyers d'insalubrité avec un fort impact sur la santé publique.

Une question nationale: l'urbanisme

224. La définition de politiques d'urbanisme et leur mise en oeuvre est, à terme, une condition essentielle pour éviter l'anarchie qui a dans la période récente présidé au développement urbain. Les cadres institutionnels pour un tel travail ont cependant pour essentiel disparu, malgré des appuis ponctuels du bureau Habitat des Nations Unies. En leur absence, le développement urbain se poursuit de manière très désordonnée, avec de sévères conséquences en termes de besoins de financements à terme.

LES ACTIONS EN COURS

225. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour améliorer le cadre de vie des populations urbaines et leur approvisionnement en eau. Ceci inclut notamment: (i) le lancement de la réorganisation administrative consécutive à la réunification du pays et la préparation d'une loi de décentralisation; (ii) la libéralisation des transports urbains (même si les tarifs reste-encadrés); (iii) la préparation de plans de relance du secteur urbain, avec notamment le soutien du Bureau Habitat des Nations Unies; (iv) la relance des activités de l'OVD.

226. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la Commission européenne, le PNUD, la Belgique, la France, l'Italie et d'autres partenaires bilatéraux ont apporté un appui financier significatif, notamment dans le cadre du PMURR, mais aussi au-delà, pour la réhabilitation d'infrastructures clés. Ceci inclut : des travaux de lutte anti-érosive à Mataba (Kinshasa) ; (ii) des travaux sur les voiries à Kinshasa, Lubumbashi et Kisangani. Une partie de ces travaux est engagée, mais l'essentiel est en cours de lancement (avec des dates de début des travaux qui devraient s'échelonner tout au long du deuxième semestre de 2004). Des études sectorielles sont également en cours.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

227. Dans la situation actuelle de la RDC, il est malheureusement peu probable que le pays puisse atteindre l'Objectif de développement pour le Millénaire lié à la pauvreté d'ici 2015. Ceci demanderait des investissements considérables dans le secteur urbain, pour lequel les études de la Banque mondiale actuellement en cours indiquent que les besoins se chiffrent en milliards de dollars.

228. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif général est **d'assurer l'amélioration des conditions de vie dans les principaux centres urbains et semi-urbains à un rythme qui permette de maintenir la paix sociale et de poser les bases sur lesquelles avancer vers les Objectifs de développement pour le Millénaire** - et ce, au moyen d'une combinaison de travaux de réhabilitation des infrastructures existantes et de réformes institutionnelles.

229. Dans ce cadre, les objectifs spécifiques sont triples :

- **Réhabiliter les infrastructures de base** - notamment pour prévenir les érosions et améliorer la voirie (afin de permettre un meilleur transport à l'intérieur des villes);
- **Restaurer, sur une base transitoire ou pilote, des services urbains de base** - tels que le transport urbain à Kinshasa et Lubumbashi ou la collecte des déchets;
- **Mettre en place les outils et les structures qui permettent de lancer un programme de plus grande ampleur** à l'horizon 2015.

230. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

231. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples - mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

232. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note - et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre améliorations substantielles de la situation.

233. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Libéraliser les prix des transports urbains.** Cette mesure, difficile sur le plan politique, devrait permettre l'expansion des services privés de transports urbains. Il faudra veiller néanmoins à la gérer de manière adéquate afin d'éviter des réactions négatives, en particulier des catégories qui bénéficient aujourd'hui d'exemptions de paiement (militaires et leurs familles, étudiants, etc.).
- **Restructurer les principales entreprises publiques du secteur.** La stratégie sera de distinguer entre: (i) l'OVD, qui est sans doute appelée à rester une structure publique, et où l'enjeu sera de relancer les activités et d'améliorer l'efficacité technique et la gestion de l'entreprise (à travers une combinaison de réorganisation et de formation, mais aussi par la redéfinition des rapports entre les structures locales de l'OVD, les autorités locales et la structure centrale de l'OVD; (ii) les compagnies opérant dans le domaine du transport urbain (Citytrain, ONATRA, SNCC), dont le mandat est essentiellement commercial et pour lesquelles l'enjeu est d'assurer la viabilité financière et la transparence de la gestion, afin de préparer une privatisation sur le moyen terme.
- **Développer le cadre réglementaire pour les partenariats public-privé** - en particulier pour le transport urbain et la collecte et la gestion des déchets. Il s'agira de bâtir sur les expériences pilotes qui sont actuellement examinées, afin de maximiser le rôle du secteur privé et les investissements correspondants.
- **Clarifier le rôle des autorités municipales et provinciales par rapport au centre** en ce qui concerne la fourniture de services municipaux - dans le contexte de la réunification et de la décentralisation du pays. Ceci sera une tâche de longue haleine, indissociable de la préparation des textes constitutionnels et légaux portant sur l'organisation de l'Etat - mais des solutions pragmatiques pourraient d'ores et déjà être avancées et mises en place pour résoudre des problèmes très concrets tels que l'entretien des voiries ou la collecte des déchets.
- Définir une stratégie d'ensemble pour relancer les activités d'urbanisme. La relance des activités d'urbanisme est à la fois désirable (pour mettre un frein au développement anarchique des villes) et difficile (dans un environnement où les besoins en termes de renforcement institutionnel sont immenses dans tous les secteurs). Il s'agira donc pour le Gouvernement de préparer une stratégie réaliste qui permette le redémarrage graduel de ces activités sur la base de services à apporter à des clients institutionnels, dans le but d'obtenir des résultats très concrets. Cette stratégie devra être mise en place après concertation entre le Gouvernement, les autorités publiques provinciales et municipales et les acteurs du développement au niveau des villes (secteur privé, société civile, communautés).

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

234. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement, dans le cadre d'un « PMURR élargi ». Le choix des infrastructures prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé, la

société civile et les organisations communautaires. Il reprend intégralement les priorités identifiées dans le PMURR et non encore financées, ainsi que les projets déjà discutés avec les bailleurs actifs en RDC.

235. Les critères spécifiques qui ont présidé à la sélection des investissements prioritaires incluent: (i) impact en terme de prévention de nouvelles dégradations (du fait du manque de maintenance) qui alourdiraient le coût à terme de la réhabilitation; (ii) impact prévu notamment en termes de relance économique et d'amélioration de la santé publique; (iii) faisabilité technique et durée prévue des travaux; (iv) analyse coût / bénéfice. Par ailleurs, au vu des déplacements de population passés et en cours, seules les infrastructures et activités de renforcement institutionnel qui seront prioritaires dans tous les scénaris probables de développement ont été inscrit comme priorités. Le plan prioritaire ne comporte aucune construction nouvelle et vise exclusivement à restaurer les infrastructures existantes.

Synthèse des besoins financiers

236. Pour atteindre l'Objectif de développement pour le Millénaire de réduction de la pauvreté dans les villes, des moyens financiers considérables devront être mis en place. Les études préliminaires financées par la Banque mondiale indiquent que la réhabilitation du secteur (sans même parler de son développement) se chiffre aisément en milliards de dollars. Or l'expérience acquise au cours des trois dernières années suggère qu'il est possible de mettre en oeuvre des projets urbains pour des montants très significatifs dans Le contexte actuel de la RDC. Le facteur limitant ne sera donc ni les besoins, ni la capacité d'absorption, mais bien la disponibilité des ressources financières. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

237. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui - financier dans le secteur - pour la durée du programme et pour la première année.

Table 5: Besoins financiers pour le secteur du développement urbain (en US\$) ⁽¹¹⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (SUS)	Besoins financiers pour la première année (SUS)
Réhabilitation de voiries	202.00.000	69.500.000
Kinshasa	90.00.000	37.500.000
Provinces	112.000.000	32.000.000
Lutte anti-érosive	126.000.000	40.500.000
Kinshasa	63.000.000	26.000.000
Mbuji Mayi	30.000.000	12.000.000
Tshikapa	14.500.000	
Kikwit	9.000.000	
Bukavu	7.000.000	2.500.000
Butembo	2.500.000	
Transports urbains à Kinshasa	16.000.000	6.000.000
Actions complémentaires	65.000.000	25.000.000
Assainissement à Kinshasa et provinces	25.000.000	11.000.000
Plans de développement urbain	10.000.000	3.000.000
Viabilisation de parcelles	30.000.000	11.000.000
TOTAL DEVELOPPEMENT URBAIN	409.000.000	141.000.000

¹¹⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

Description des investissements

238. Les investissements prioritaires retenus au titre du programme sont de quatre ordres :

- **La réhabilitation des voiries.** Il s'agit de travaux de petite à moyenne envergure sur un réseau prioritaire à Kinshasa et dans les principaux centres urbains – sur la base de listes de priorités établies à l'échelon local par les autorités publiques en concertation avec le secteur privé et la société civile. Les travaux consistent essentiellement à reprendre les voiries existantes, rétablir leur profilage et restaurer les réseaux associés. Les évaluations financières portées ci-dessus reflètent les résultats des études existantes ou en cours au titre du PMURR pour certaines villes, et des estimations de l'OVD (sur la base de travaux comparables en cours ou achevés) pour d'autres. Une liste détaillée des investissements prioritaires et des travaux nécessaires correspondants (pour chaque voirie) est disponible auprès de l'OVD.
- **La lutte anti-érosive.** Il s'agit de concentrer les efforts sur les quelques villes où les problèmes d'érosions constituent une menace des plus urgentes, soit pour certains quartiers (dans le cas de Kinshasa), soit pour l'ensemble de la ville (par exemple à Bukavu). Les activités à financer incluent essentiellement des travaux de drainage des eaux de pluie, mais aussi des études, du soutien institutionnel aux bureaux locaux de l'OVD (notamment pour l'entretien des canalisations) et éventuellement du reboisement en bordure des agglomérations. Au vu de la complexité des problèmes et de l'imbrication des différentes causes d'instabilité des sols, il importe que les financements soient attribués sous la forme de « paquets » complets et cohérents pour chaque ville (plutôt que comme succession d'actions séparées). Les évaluations financières portées ci-dessus reflètent les résultats des études existantes ou en cours au titre du PMURR pour certaines villes, et des estimations de l'OVD (sur la base de travaux comparables en cours ou achevés) pour d'autres. Une liste détaillée des investissements prioritaires et des travaux nécessaires correspondants (pour chaque érosion) est disponible auprès de l'OVD.
- **Les transports urbains.** La réhabilitation des transports urbains est essentielle à la relance économique de Kinshasa (et, dans une moindre mesure, de Lubumbashi) ainsi qu'au maintien de la stabilité sociale dans la ville. Le dilemme consiste à déterminer l'appui optimal à apporter pour maximiser les rôles respectifs des transporteurs publics et privés. Au vu de l'urgence sociale, le Gouvernement considère qu'il est important de remettre rapidement en place une capacité minimale de transport, fût-ce dans le cadre d'une compagnie publique. Certains bailleurs en revanche (dont la Banque mondiale) recommandent de mettre l'accent sur le développement du secteur privé. Dans ce cadre, le financement demandé ci-dessus vise à pallier les problèmes les plus urgents, par l'acquisition de véhicules qui pourront dans une phase transitoire être utilisés par les transporteurs publics, en parallèle à la montée en puissance du secteur privé. Il est important de souligner le caractère transitoire d'un tel effort, mais également son importance dans le contexte actuel. Il sera également essentiel de veiller à la bonne qualité des équipements fournis (et à leur capacité à résister aux conditions de climat et de voirie de Kinshasa), afin d'assurer une bonne utilisation des ressources fournies par les bailleurs. Une liste détaillée des investissements prioritaires est disponible auprès du Ministère des Transports.

- **Les actions complémentaires.** Ces actions sont de trois ordres: (i) un appui au programme en cours, dans le cadre d'un partenariat public-privé, pour relancer de manière pilote la collecte des ordures et leur gestion à Kinshasa; (ii) la préparation de plans de développement urbain, dans la poursuite de l'effort lancé avec le Bureau Habitat des Nations Unies, afin de préparer la relance des activités d'urbanisme qui permettent de mieux encadrer le développement des villes; (iii) la viabilisation d'un certain nombre de parcelles dans les centres urbains soumis à une très forte et très rapide croissance, afin de permettre une amélioration des conditions de vie dans ces zones.

Mise en œuvre

39. La mise en oeuvre des investissements prioritaires recensés ci-dessus pose des défis importants, sur le plan de la réalisation des travaux, de la gestion des contrats et de la logistique. Ces défis peuvent néanmoins être relevés, comme l'ont montré les expériences réussies de travaux déjà menés à bien ou en cours. Dans le cadre des procédures de chaque bailleur, il est recommandé de prêter attention aux recommandations suivantes, qui devraient faciliter la mise en oeuvre d'investissements importants :

- **Implication pleine et entière des autorités et institutions congolaises,** et en particulier de l'OVD, qui a une excellente connaissance des réseaux et de leurs difficultés et peut jouer un rôle dans la maîtrise d'oeuvre.
- **Etudes techniques.** Il est important de trouver un point d'équilibre entre d'une part, la nécessité de réaliser des études détaillées pour lancer les travaux et d'autre part l'importance de lancer de tels travaux de manière rapide, dans un contexte qui reste fragile. Dans ce cadre, les gestionnaires de projet doivent savoir faire preuve de créativité et de flexibilité.
- **Importance d'une mise en concurrence très ouverte.** Pour les gros travaux, l'utilisation d'appels d'offres internationaux, avec des délais de réponse par les soumissionnaires qui permettent la mobilisation d'entreprises non encore présentes en RDC, est essentielle pour remédier à la faiblesse du secteur privé et assurer l'exécution des travaux dans les meilleures conditions de coûts et de délais.
- **Professionnalisme des intervenants.** Afin d'assurer une bonne utilisation des ressources, il est essentiel de s'assurer des capacités techniques des entités qui réalisent les travaux. Dans ce cadre, il est sans doute important de distinguer d'emblée entre ce qui peut et doit faire l'objet d'une participation communautaire et qui peut donc être géré par des ONGs, et les travaux de plus grande ampleur que des entreprises privées spécialisées seront sans doute mieux à même de réaliser.
- **Participation des entreprises locales.** Là où cela est possible, il importera de faciliter la participation des entreprises locales, notamment en tant que chef de file pour des travaux de petite ou moyenne envergure ou sous-traitant pour des grands travaux.
- **Solutions à haute intensité de main d'oeuvre.** Les travaux de voiries se prêtent souvent bien à l'utilisation de solutions techniques privilégiant les travaux à haute intensité de main d'oeuvre. Ceci peut permettre d'offrir du travail, et donc des revenus, aux populations urbaines les plus démunies, et ainsi de contribuer à l'objectif de stabilisation sociale.

- Implication des communautés urbaines, notamment dans le suivi des projets et leur maintenance ultérieure. L'objectif est d'assurer la participation des bénéficiaires afin d'assurer une utilisation optimale des infrastructures réhabilitées. Il conviendra toutefois de faire particulièrement attention aux coûts induits et à garder les frais de gestion des différentes organisations à des niveaux acceptables.
- Attention particulière aux questions de transparence et de gestion financière. Il est important de mettre en place des mécanismes adéquats afin d'assurer la plus grande transparence, non seulement au niveau des autorités signataires des contrats, mais également au niveau des entités recrutées pour mettre en œuvre les activités sélectionnées (entreprises et ONGs).

CHAPITRE 6 – EDUCATION ⁽¹²⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Les enjeux : stabilité et développement

240. Quarante-huit pour cent de la population congolaise est aujourd'hui âgée de moins de 15 ans et 19 pour cent de moins de 5 ans. Assurer une éducation minimale pour cette nouvelle génération est essentiel - non seulement pour former les futures ressources humaines nécessaires à la reconstruction et au développement de la RDC mais plus généralement pour éviter qu'émerge une jeunesse sans avenir et sans espoir, priver de tous les extrémismes de demain.

241. Le secteur de l'éducation compte pour plusieurs des Objectifs de Développement pour le Millénaire. Historiquement pourtant, en RDC, il a longtemps été négligé, et ce malgré une forte demande sociale. Après une croissance vigoureuse dans les années qui ont suivi l'indépendance, le secteur a particulièrement souffert de la mauvaise gestion des années 1980 et de la dernière décennie d'instabilité et de conflit - tandis que la taille du pays et la dispersion de la population rendent particulièrement difficiles la fourniture de services éducatifs de qualité.

Le cadre institutionnel: un large partenariat

La gestion du système éducatif est partagée entre quatre acteurs principaux, qui jouent des rôles complémentaires - même s'il existe de nombreux chevauchements de fonctions et de responsabilités (la division des responsabilités sur le terrain est, dans la pratique, souvent déterminée par l'accès aux ressources financières):

- **Le Gouvernement** - qui intervient à la fois au niveau central et au niveau provincial:
 - **Au niveau central**, les Ministères sont chargés de déterminer les niveaux de frais de scolarité (« minerval »), le salaire des professeurs, d'approuver l'ouverture et la fermeture des établissements d'enseignement, de procéder aux inspections, et aux examens de fin de cycle. Dans le cadre du Gouvernement de Transition, ces responsabilités sont partagées entre le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel d'une part et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire d'autre part.
 - **Au niveau provincial**, à l'exception de l'enseignement supérieur, le Gouverneur est responsable du contrôle administratif général du système d'éducation. Il est responsable, entre autres, de la gestion des établissements et de la fixation de certains frais de scolarité. En outre, le Gouverneur arrête le début et la fin des enseignements conformément au calendrier scolaire publié par le Gouvernement.
- **Les organisations religieuses.** L'engagement des Eglises dans l'éducation date des premières oeuvres missionnaires de la fin du XIX^{ème} siècle - et a joué un rôle prépondérant pour le développement de l'éducation en RDC. Les relations avec l'Etat ont parfois été difficiles (nationalisation des écoles privées en 1974, restitution en 1977) et restent peu claires (ainsi les écoles demeurent propriété de l'Etat, mais le

¹²⁾ ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque Mondiale

Gouvernement n'a jamais fourni les ressources nécessaires au fonctionnement des établissements tel que cela avait été défini dans la convention de 1977). Aujourd'hui, les Eglises ont mis en place des systèmes (gérés par le clergé local) relativement sophistiqués et efficaces de paiement, de gestion des appels d'offre, de logistique et d'inspection à côté des activités de gestion scolaire traditionnelles. Les Eglises gèrent aujourd'hui environ 70 pour cent de l'enseignement primaire et une part considérable de l'enseignement secondaire.

- Le secteur indépendant. Il existe un nombre conséquent d'écoles primaires, secondaires et d'établissements d'enseignement supérieur entièrement privés. certains conventionnés par l'Etat (et donc théoriquement en partie financés par des fonds publics), d'autres non reconnus (et par conséquent uniquement gérés par des acteurs privés ou des réseaux religieux, et en grande partie financés par les contributions des parents). Les écoles conventionnées doivent respecter le programme d'enseignement établi par le Ministère, mais, dans la pratique, ne le font pas systématiquement. Le secteur privé non-conventionné (typiquement des structures pour lesquelles le conventionnement avec l'Etat est trop onéreux, et qui ont souvent été créées par des professeurs à la retraite) ne peut délivrer de diplômes reconnus par l'Etat. Il a connu une croissance rapide au cours des deux dernières décennies, mais demeure peu important en terme de nombre d'élèves.
- Les parents d'élèves. Les parents sont représentés de la base au sommet du système éducatif, à travers des associations scolaires, des comités de districts, des comités provinciaux et l'Association Nationale des Parents d'Elèves (ANAPECO). Aujourd'hui, ce sont les associations au niveau des écoles qui jouent le rôle le plus important dans le système à travers leur participation dans les comités de gestion des écoles et en particulier dans la définition des frais scolaires qui entrent dans le salaire des professeurs sous la forme de primes de motivation.

Les différents niveaux d'enseignement

243. Le système d'enseignement congolais est organisé en quatre niveaux principaux :

- **Education pré-primaire** – très peu développée et surtout accessible aux élites urbaines (seulement 3 pour cent des enfants en bénéficient). 90 pour cent des écoles sont privées.
- **Education primaire** - durant un cycle de 6 ans en trois degrés (élémentaire, moyen et terminale), sanctionné par le Test National de Fin d'Etudes Primaires (TENAFEP), qui contrôle les connaissances des élèves en langue française, en mathématiques et en culture générale. Il y a environ 18 300 écoles primaires, 158 000 instituteurs et 5,5 millions d'élèves du primaire.
- **Education secondaire** – durant un cycle de 4 plus 3 ans, sanctionné pour l'enseignement classique, par l'Examen d'Etat qui donne automatiquement accès à l'enseignement supérieur. En comptant l'enseignement technique et professionnel; il y a environ 8.000 collèges et lycées, 108 000 professeurs et 1,6 millions d'élèves du secondaire.

- **Enseignement supérieur et universitaire.** Il y a environ 320 établissements d'enseignement supérieur ou universitaire (y compris privés) et 190 000 étudiants. Certains des centres universitaires (tels que Lubumbashi, Kinshasa, Kisangani ou Bukavu) ont dans le passé constitué des références en Afrique et attiré nombre d'étudiants étrangers.

SITUATION ACTUELLE

244. La crise des années 1990 et les années de conflit ont eu des effets catastrophiques sur le système éducatif. Bien que les statistiques détaillées manquent, toutes les informations existantes indiquent toutes que la situation s'est dramatiquement détériorée depuis le début des années 1990.

245. Les années de conflit ont laissé des cicatrices durables dans le secteur:

- **Désengagement financier de l'Etat.** Tandis que le nombre d'élèves ne cesse d'augmenter, les dépenses de l'Etat dans le secteur ont connu un déclin spectaculaire. Ainsi, au cours des dix dernières années, les dépenses pour le secteur de l'éducation ont à peine représenté 1 pour cent des dépenses publiques, contre près du quart du budget national en 1980. Le niveau des dépenses est extrêmement faible, à environ \$4 par an et par élève (\$109 en 1980) dans le primaire et environ \$57 par an et par étudiant (\$7 993 en 1980) dans le supérieur. La part du budget perçu par le Ministère de l'Education ne suffit aujourd'hui même pas à payer les salaires officiels des professeurs. Le problème est encore aggravé par les difficultés d'exécution budgétaire.
- **Destructions et dégradations des bâtiments et matériels (du fait des combats, des pillages, du manque d'entretien et du non-remplacement des équipements).** Environ un tiers des écoles publiques (rarement des constructions « en dur ») sont en mauvais état – c'est-à-dire ne sont plus en mesure de fournir un abri contre les intempéries. Il est à noter que seulement un tiers des écoles sont équipés d'infrastructures sanitaires minimales utilisables.
- **Manque de manuels et de fournitures scolaires.** La majorité des élèves congolais du cycle primaire ne dispose pas de manuels scolaires. Dans le secondaire, les manuels sont très rares et les élèves doivent souvent payer des sommes relativement élevées pour avoir accès à des photocopies des notes de lecture préparées par les professeurs. Il est à noter que dans certaines écoles privées, mieux dotées en ressources, les élèves peuvent louer les manuels. De manière générale, au-delà de la question des manuels, ce sont souvent papier et crayons qui font défaut.
- **Démotivation du personnel éducatif, insuffisamment payé.** Les salaires des enseignants sont très bas, avec des différences importantes selon provinces : un instituteur gagne en moyenne \$46 à Kinshasa (\$17 de salaire et \$29 de prime de motivation) et \$12 dans le Bandundu (\$6 de salaire et \$5 à \$8 de prime de motivation) - des montants qui sont loin de suffire à l'entretien d'une famille. Ce problème est aggravé par l'existence d'arriérés de salaire considérables dans certaines zones (dans les régions réunifiées les salaires n'ont souvent pas été payés durant les années de conflit).

- **Vieillessement du corps enseignant** du fait de l'absence de départs à la retraite (en raison du non-paiement des retraites) et de nouveaux recrutements. Ainsi les enseignants du niveau primaire ont en moyenne 44 ans, environ un tiers ont plus de 50 ans et un nombre non négligeable enseignaient déjà au moment de l'indépendance.
- **Bouleversements sociaux et démographiques.** La situation est encore aggravée par l'appauvrissement de la population (qui empêche de nombreuses familles d'envoyer leurs enfants à l'école), la croissance démographique (qui se traduit par une augmentation de la population scolarisable), les nombreux déplacements de populations (qui bousculent la carte scolaire et appellent à une nouvelle répartition géographique des infrastructures) et l'émergence d'une « génération perdue » d'enfants qui n'ont pas pu aller à l'école pendant plus de sept ans, et dont la vie est marquée par des expériences extrêmement traumatisantes.

246. Pourtant, dans son ensemble, le système éducatif a résisté au choc. Ceci a été possible principalement du fait de la structure de ce système (et du rôle important que jouent les acteurs non-gouvernementaux, et notamment les églises, qui ont été relativement épargnées par les combats et ont su conserver des sources de financement indépendantes), du courage et de la conscience professionnelle d'un grand nombre d'enseignants et de la participation financière des parents.

247. Il n'en reste pas moins que les jeunes congolais sont aujourd'hui éduqués dans des conditions qui ailleurs seraient jugées inacceptables. Ainsi, à titre d'exemple, à l'école primaire Moanda (240 élèves) de Gbadolite, 60 enfants doivent travailler en même temps dans une salle de classe dépourvue de bancs, et se partager un unique manuel (publié dans les années 50), deux cahiers et trois crayons. A l'université de Goma, l'extension de l'Université de Kisangani et l'Institut supérieur des techniques médicales (ISTM) occupe un bâtiment inachevé depuis 1959 dont les fenêtres n'ont jamais été posées et où il pleut donc tous les jours dans les salles de cours.

L'Objectif de développement pour le Millénaire - L'éducation primaire universelle

248. Le principal Objectif de Développement du Millénaire dans le secteur de l'éducation est double: (i) garantir que, d'ici 2015, tous les enfants dans le pays, garçons et filles, reçoivent un cycle complet d'enseignement primaire; (ii) gommer les différences entre les genres dans les écoles primaires et secondaires, d'ici 2005, et à tous les niveaux de l'enseignement d'ici 2015 au plus tard. Dans le cas de 'la RDC, où les questions de discrimination sur la base du sexe, sont plutôt moins prononcées que dans autres pays, la première priorité est bien d'assurer l'éducation primaire universelle (y compris pour les filles).

249. Bien que l'on ne dispose pas de données d'ensemble suffisamment précises, différentes études menées au cours des derniers mois ainsi que les chiffres des *Annuaire Scolaire* » indiquent que le taux de scolarisation primaire de la RDC, longtemps aux alentours de 70 pour cent, a aujourd'hui baissé à 64 pour cent: (pour une moyenne de 86 pour cent en Afrique sub-saharienne). Depuis le milieu des années 1980, les effectifs ont augmenté de 30 pour cent alors que la population augmentait de 60 pour cent dans la même période. Le rôle du secteur public reste mineur (15 pour cent des effectifs), le secteur conventionné (essentiellement les églises) est prépondérant (74 pour cent des effectifs) et le secteur privé non-conventionné croît rapidement (11 pour cent des effectifs, mais un quadruplement depuis les années 1980).

250. Dans un pays où la demande sociale de services éducatifs est forte, la irisation des enfants est entravée par deux obstacles principaux:

- Des considérations financières. Les familles doivent s'acquitter – en numéraire ou parfois en nature (nourriture, etc.) – de frais divers, allant du minerval (frais de fonctionnement administratifs), aux frais de motivation des professeurs, en passant par les frais de formation des professeurs et les frais d'examens. Cas unique en Afrique, les parents en RDC financent presque toutes les dépenses d'éducation et ce à tous les niveaux de l'enseignement, et dans tous les types d'institutions (publiques, privées conventionnées, privées on conventionnées). Bien qu'une certaine souplesse existe, les écoles appliquent une politique stricte qui consiste à ne pas admettre les enfants qui ne sont pas en règle pour le paiement des frais de scolarité. En moyenne, et malgré de fortes disparités entre les régions, les frais de scolarité se montent à \$65 par an et par enfant (dont 88 pour cent pour la rémunération des enseignants). Rapporté au revenu national par habitant (de l'ordre de \$100 par an) ce montant est considérable – ce qui explique que les contraintes financières soient citées au premier rang par les parents pour expliquer les causes de non-fréquentation de l'école des enfants de 6 à 14 ans.
- L'éloignement géographique de l'école. Ceci est particulièrement le cas dans les zones rurales où continue à régner une certaine insécurité – et pénalise particulièrement les filles. Destructures et mouvements de population ont bouleversé la carte scolaire – tandis que le mauvais état des pistes rurales allonge les parcours pour les enfants.

251. Les problèmes d'accès sont aggravés par les questions de qualité. Le cycle primaire présente en effet un fort taux d'échec, de redoublement et d'abandon des études. En fin de cycle, la plupart des élèves ne maîtrisent pas complètement le maniement des outils de la langue (grammaire, conjugaison, vocabulaire) et sont souvent incapables d'écrire une phrase correcte sur le plan syntaxique. Le même phénomène est observé en mathématiques, où seul le domaine des activités numériques affiche une réussite acceptable. Au total, seuls 23 pour cent des enfants de onze ans terminent le cycle primaire en obtenant le certificat de fin d'études.

252. Cette médiocre performance s'explique largement par plusieurs facteurs : (i) l'absence de matériel de base (papier, crayon, manuel) pour acquérir les bases en lecture, en écriture et en calcul; (ii) les problèmes de formation et de motivation des enseignants; (iii) l'état physique des enfants, dont une part importante souffrent de problèmes de malnutrition, qui ne facilitent évidemment pas l'apprentissage. Il faut également noter que les programmes scolaires sont largement dépassés – et rarement appliqués.

253. Pour avoir une chance d'atteindre l'Objectif de Développement du Millénaire d'éducation primaire universelle, la RDC doit donc mettre en oeuvre une série d'actions dans différentes directions: assurer le paiement régulier des instituteurs, afin de renforcer leur motivation et, à terme, de diminuer le coût de l'éducation pour les familles réhabiliter les infrastructures scolaires et assurer que des matériels de base sont disponibles; améliorer la formation des enseignants et assurer leur renouvellement.

La poursuite des études : l'enseignement secondaire

254. Le taux de scolarisation dans le cycle secondaire est de 22 pour cent, ce qui est moins éloigné de la moyenne en Afrique sub-saharienne (27 pour cent) que pour l'enseignement

primaire. Les deux tiers des élèves sont scolarisés dans l'enseignement conventionné, 22 pour cent dans l'enseignement public et 13 pour cent dans l'enseignement non-conventionné (qui a multiplié ses effectifs par 10 depuis le milieu des années 80). On observe depuis quelques années une augmentation substantielle de nombre de professeurs exerçant dans le secondaire ainsi qu'une augmentation de la proportion d'élèves inscrits dans des établissements techniques.

255. La qualité de cet enseignement est cependant en général déplorable et seulement 13 pour cent des élèves ayant accédé au secondaire obtiennent l'Examen d'Etat à l'issue du cycle d'enseignement. Les programmes sont par ailleurs largement dépassés et le lien entre les institutions de formation et les employeurs potentiels est inexistant: les formations sont donc rarement adéquates pour permettre aux élèves de trouver un emploi correspondant à leurs capacités.

256. Le secteur souffre de problèmes identiques à ceux de l'enseignement primaire même si les questions de qualité – actualisation des programmes, formation des enseignants, disponibilité des manuels et consommables – se posent avec encore plus d'acuité. Les priorités sont donc similaires à celles évoquées plus haut.

La situation dans l'enseignement supérieur

257. L'éducation supérieure est un secteur clé, non seulement pour former les cadres dont la nation aura besoin demain, mais aussi pour inculquer à la future élite des valeurs et des modèles en matière de gouvernance qui permettent le développement du pays. C'est aussi un secteur important sur le plan de la stabilité sociale à court et moyen termes, dans la mesure où la population estudiantine constitue un groupe particulièrement volatil et influent auprès des populations.

258. De manière inattendue, le système d'enseignement supérieur a connu une explosion au cours des 15 dernières années – qui reflète à la fois la croissance démographique et le développement de l'éducation primaire et secondaire dans les années 80 (environ la moitié des élèves ayant passé avec succès leur Examen d'Etat entrent par la suite à l'Université). Ceci se traduit par un quadruplement du nombre d'étudiants (45 000 en 1986, près de 190 000 aujourd'hui) et un décuplement du nombre d'instituts supérieurs et universitaires (de 36 en 1986 à près de 330 aujourd'hui), largement le résultat de l'irruption du secteur privé (qui gère les deux tiers des centres) et de la division du pays. Aujourd'hui, la RDC a un taux d'inscription dans l'enseignement supérieur au-dessus de la moyenne du continent africain.

259. Cette croissance s'est malheureusement réalisée dans des conditions désastreuses. Malgré l'entrée du secteur privé dans le secteur, les infrastructures n'ont pas suivi et se sont au contraire dégradées. La plupart des universités fonctionnent aujourd'hui dans des conditions de sur-effectifs qui ne permettent pas de fournir une formation de qualité (au-delà de la surpopulation des salles de classe, une chambre de dortoir prévue pour quatre abrite couramment dix à douze étudiants). La vétusté et le délabrement des infrastructures, l'absence d'équipements et de manuels récents se reflètent dans la faible qualité des formations dispensées (les formations de chirurgie par exemple se font souvent à travers de simples cours théoriques, enseignés au tableau noir dans une salle surchargée...). Le secteur souffre de la démotivation profonde du corps enseignant : Alors qu'un professeur d'université gagnait en moyenne \$35 par mois, le taux d'abandon était très élevé – ainsi à l'Université de Kinshasa, 50 pour cent en première année et 35 pour cent en deuxième année. Un effort de revalorisation a été initié par le Gouvernement et doit être poursuivi et accompagné.

260. Ces problèmes sont enfin aggravés par l'inadéquation des programmes, qui n'ont pour la plupart pas été systématiquement mis à jour depuis plus de vingt ans. Les formations proposées ne sont guère adaptées aux besoins de l'emploi et du développement de la société. . Cependant des réformes nécessitant des, moyens viennent d'être amorcées.

261. Pour que la RDC puisse former les élites dont elle a besoin et prévenir l'émergence d'une génération de cadres mal formés et incapables de trouver un emploi, il est donc urgent de réhabiliter et développer les infrastructures d'enseignement, de re-motiver le corps professoral et d'effectuer une remise à jour d'ampleur des programmes (et donc de la formation des enseignants). Faute de quoi, les efforts actuels de stabilisation et de relance ne pourront être maintenus dans la durée.

LES ACTIONS EN COURS

262. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour améliorer la situation dans le secteur. Ceci inclut des actions telles que: la reprise graduelle du paiement des salaires des personnels éducatifs en parallèle à l'effort d'assainissement des finances publiques en cours depuis 2001, le renforcement de la coopération avec les acteurs non-gouvernementaux impliqués dans le secteur, et la réhabilitation d'un certain nombre d'infrastructures scolaires. Ces efforts, néanmoins, sont restés limités du fait du manque de moyens humains et financiers. Un accent particulier a été mis sur la préparation d'une stratégie pour le secteur dans le cadre du DSRP Intérimaire (et en collaboration avec tous les partenaires concernés).

263. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment l'UNICEF, la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, le Royaume Uni et d'autres partenaires bilatéraux ont financé des actions dans le domaine de l'éducation – soit dans le cadre du PMURR pour la partie Sud et Ouest du pays, soit à travers un certain nombre de partenaires institutionnels (souvent des ONGs dans les provinces orientales et septentrionales. Ces efforts ont joué un rôle-clé no-seulement pour assurer la prestation de services éducatifs à des populations très appauvries, niais aussi pour assurer la préservation du système décentralisé d'éducation. Le Gouvernement est très reconnaissant envers ses partenaires pour ces appuis.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

264. Dans la situation actuelle de la RDC, il est malheureusement peu probable que le pays puisse atteindre l'Objectif de développement pour le Millénaire d'éducation primaire universelle d'ici 2015 – ni gommer les différences de genre dans les secteurs primaires et secondaires d'ici 2005 (c'est-à-dire l'an prochain). Les études de la Banque mondiale actuellement en cours dans le secteur de l'éducation indiquent que les besoins de la RDC en ce domaine se chiffrent en milliards de dollars.

265. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif général est de rétablir à travers le pays les conditions minimales de fonctionnement du système éducatif afin de pouvoir assurer le redressement durable du pays et avancer sur la voie des Objectifs de développement pour le Millénaire.

266. Ceci requiert une stratégie différenciée selon les secteurs:

- **Pour l'éducation primaire et secondaire.** La réhabilitation de ces secteurs sera une oeuvre de longue haleine. Au vu des contraintes logistiques de mise en oeuvre, mais surtout de la disponibilité des ressources, il est envisagé d'étaler cette réhabilitation sur environ 20 ans – un objectif particulièrement modeste dans la mesure où il signifie qu'il faudra près d'une génération pour donner aux Congolais la chance de recevoir une éducation dans des conditions minimales (et sans même prendre en compte la croissance démographique de la population scolaire). L'objectif du programme dans les 3 ou 4 années à venir sera de lancer cette oeuvre – en travaillant en étroit partenariat avec les acteurs non-gouvernementaux impliqués dans le secteur (dont le secteur privé).
- **Pour l'éducation supérieure et universitaire:** il s'agit de lancer une action double – réhabiliter et procéder à l'extension du socle minimum d'infrastructures et d'équipements qui seront de toute façon nécessaires quel que soit l'évolution du système, tout en lançant une réforme d'ampleur du système.

267. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

268. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples - mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

269. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenus dans cette note - et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre - améliorations substantielles de la situation.

Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Assurer le paiement régulier des salaires des personnels éducatifs** à travers l'ensemble du pays. Il s'agira: (i) tout d'abord d'assurer le versement des salaires de manière régulière dans toutes les provinces et y compris dans les zones reculées (par un élargissement graduel des zones dans lesquelles les salaires sont payés); (ii) puis de revaloriser les rémunérations des personnels-clés, sur la base d'un taux forfaitaire plutôt que d'une multiplication de tous les niveaux du barème (sachant que le secteur

compte un nombre important de personnels non-enseignants); (iii) enfin de parvenir à une formule de règlement des arriérés (qui ne pourra sans doute pas comprendre le paiement intégral des montants dus).

- **Définir un cadre administratif, réglementaire et financier à tous les niveaux pour un partenariat avec les acteurs non-gouvernementaux dans le secteur** - et définir en particulier de manière précise les rôles respectifs des ministères, des provinces, des églises, du secteur privé et des parents d'élèves. Ceci demandera que soit notamment clarifiées les obligations de chaque partenaire sur des questions techniques (programmes, formation des enseignants, inspections, etc.), financières (partage des coûts, modalités de paiement) et statutaires (place du secteur privé et conditions de validation de ces formations).
- **Préparer la réforme administrative du secteur.** Il s'agira en particulier de redéfinir les rôles et responsabilités des personnels non-enseignants et de former le personnel administratif dans les écoles afin d'améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion des budgets. Il s'agira également de conduire une réflexion stratégique qui permette de revoir les effectifs des personnels non-enseignants (à travers une politique graduelle de départs à la retraite de non-remplacements, afin de veiller à maintenir la paix sociale).
- **Lancer une réflexion d'ensemble sur la réforme de l'éducation supérieure et universitaire.** Dans le contexte actuel de transition politique et de crise sociale, conduire une réforme des universités présente des risques importants. Il est néanmoins essentiel d'ouvrir le débat dès à présent – au sein de la société congolaise tout comme avec les partenaires extérieurs – afin d'identifier les enjeux, les contraintes et les options de sorte qu'un certain nombre de mesures prioritaires puissent être dégagées d'ici à la fin du programme de 3 à 4 ans.
- Elaborer et adopter une stratégie sectorielle à moyen-terme, qui permette de renforcer les services et la gouvernance dans le secteur. Ceci est une condition pour accéder au Point d'Achèvement de l'initiative PPTE – et devrait être mené à bien dans le cadre du processus DSRP.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

271. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement, dans le cadre d'un « PMURR élargi D. Le choix des infrastructures prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé la société civile et les organisations communautaires. Il reprend intégralement les priorités identifiées dans le PMURR et non encore financées, ainsi que les projets déjà discutés avec les bailleurs actifs en RDC.

Synthèse des besoins financiers

272. Du fait de l'absence d'informations détaillées, il est encore impossible de chiffrer les besoins financiers pour parvenir à atteindre les Objectifs de développement du Millénaire dans le secteur de l'éducation. Des études préliminaires de la Banque mondiale suggèrent néanmoins que ces besoins se chiffrent aisément en milliards de dollars. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

273. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

Table 6: Besoins financiers pour le secteur de l'éducation et de la recherche (en US\$) ⁽¹³⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (US\$)	Besoins financiers pour la première année (US\$)
Enseignement primaire	326.000.000	62.000.000
Réhabilitation de 3 000 écoles à 6 classes en moyenne	150.000.000	35.000.000
Manuels et fournitures scolaires	44.000.000	10.500.000
Formation et renouvellement des enseignants	125.000.000	15.000.000
Renforcement gestion du secteur	7.000.000	1.500.000
Enseignement secondaire	164.000.000	37.000.000
Réhabilitation de 1 100 écoles à 6 classes en moyenne		
Enseignement général 660 écoles à 6 classes	33.000.000	9.000.000
Enseignement technique/professionnel 440 écoles à 6 classes	22.000.000	6.000.000
Manuels, fournitures scolaires et matériel didactique		
Enseignement général	11.500.000	3.500.000
Enseignement technique et professionnel	17.500.000	4.000.000
Formation et renouvellement des enseignants	75.000.000	13.000.000
Renforcement gestion du secteur	5.000.000	1.500.000
Enseignement secondaire	130.000.000	30.000.000
Réhabilitation de Université de Kinshasa Lubumbashi, Kisangani	41.000.000	12.000.000
Réhabilitation instituts supérieurs de formation clés	54.000.000	14.000.000
Entretien des centres universitaires	15.000.000	2.000.000
Accompagnement social des réformes	12.000.000	500.000
Formation	8.000.000	1.500.000
TOTAL EDUCATION	620.000.000	129.000.000

Enseignements primaire et secondaire

274. Les investissements nécessaires dans ces deux sous-secteurs sont de quatre types:

- **Réhabilitation d'écoles (bâtiments et équipements).** Pour réhabiliter les 18 000 écoles primaires et des 8 000 centres d'enseignement secondaire sur une période 20 ans, il faut un programme qui se déploie au rythme de 900 écoles primaires et 400 centres d'enseignement secondaire par an – soit environ 3 000 écoles primaires et 1 100 centres d'enseignement secondaire pour les 3 à 4 ans du programme. Le coût moyen de réhabilitation d'une école (en dur et avec équipements) a été évalué sur la

¹³⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

base des coûts réels obtenus dans le cadre de la mise en oeuvre du PMURR – soit \$8 000 par classe et donc environ \$50 000 pour une école de six classes. Il est prévu que l'entretien courant de ces bâtiments soit ensuite de la responsabilité des communautés bénéficiaires.

- **Fourniture de manuels scolaires.** L'objectif est d'assurer sur la durée du programme l'acquisition et la distribution d'un minimum de fournitures (papier, crayons, etc. distribués dans les centres scolaires) et de manuels scolaires (un par élève du primaire, soit environ 5,5 millions de manuels, et trois par élève du secondaire, soit environ 4,8 million de manuels). Le coût de cette opération est relativement élevé du fait des frais importants de logistique pour l'acheminement vers les provinces – soit environ \$5 par manuel en moyenne (rendu dans les centres scolaires) et \$1 de fournitures par élève et par an (rendues dans les centres scolaires). Il sera important de veiller à ce que les manuels scolaires correspondent aux programmes nationaux et de s'assurer qu'ils sont distribués de manière prioritaire là où les écoles sont en état de fonctionnement.
- **Formation et renouvellement des enseignants.** Il s'agit de faciliter le départ à la retraite d'un certain nombre d'enseignants ayant dépassé l'âge statutaire, en s'inspirant des expériences en cours dans le reste de la fonction publique (et sur le modèle des départs négociés à la Gécamines), et leur remplacement par une nouvelle génération d'instituteurs et de professeurs. Sur la période du programme, il s'agit de réaliser 25 000 remplacements (sur 160 000 enseignants) dans le primaire et 15 000 sur 110 000 dans le secondaire. Le coût de cette opération a été évalué à environ \$5 000 par remplacement, y compris une évaluation des primes de départ (qui devront être négociées), la formation des remplaçants et la gestion du programme.
- **Renforcement de la gestion du secteur.** Il s'agit essentiellement de renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux central et provincial à la fois pour mettre en oeuvre les réformes institutionnelles prioritaires énumérées plus haut et pour améliorer la gestion quotidienne du secteur (dont les questions d'exécution budgétaire). Ceci inclut essentiellement équipements, formation et assistance technique. Les besoins spécifiques seront définis de manière précise au fur et à mesure que les réformes progresseront, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs dans le secteur de l'éducation.

Enseignement supérieur et universitaire

275. Les investissements dans ce sous-secteur sont concentrés sur la réhabilitation des infrastructures, afin de stabiliser une situation très difficile. Ceci inclut:

- **Les trois principaux centres universitaires** de Kinshasa (\$18 millions), Lubumbashi (\$10 millions) et Kisangani (\$13 millions). La priorité a été donnée à la réhabilitation des bâtiments (environ la moitié des coûts) et des équipements (l'autre moitié), devant l'extension des infrastructures (non incluse), et ce malgré le degré de surencombrement de ces structures.
- **Les instituts de formation supérieure.** La priorité a été donnée à la réhabilitation des bâtiments (environ la moitié des coûts) et des équipements (l'autre moitié), devant l'extension des infrastructures (non incluse), et ce malgré le degré de surencombrement de ces structures. Il a également été décidé de limiter les activités au

minimum nécessaire pour régler les problèmes les plus urgents de sorte que, pour une enveloppe financière donnée, il soit possible d'intervenir dans un nombre relativement élevé de centres, répartis à travers l'ensemble des provinces. Par ailleurs seuls ont été inclus les centres formant des personnels dans les secteurs jugés prioritaires - soit les instituts de formation paramédicale (12 instituts, pour un total de \$8 millions), les instituts de formation des formateurs (20 instituts, pour un total de \$18 millions), les instituts de formation technologique aux métiers du bâtiment et de la construction (17 instituts, pour un total de \$28 millions) et les instituts de formation rurale, agricole et vétérinaire (19 instituts pour \$10 millions).

- **La maintenance.** Un grand nombre des problèmes auquel le système d'enseignement supérieur est aujourd'hui confronté résultent du manque d'entretien de la dernière décennie (plutôt que des pillages ou des destructions). Il s'agit donc de remédier à cette carence et de s'assurer à la fois que les centres réhabilités dans le cadre du programme sont ensuite maintenus et que les centres non-réhabilités ne continuent pas à se dégrader à un rythme, accéléré. Le montant proposé correspond au coût estimé pour une période de 3 à 4 ans, sur la base des financements qu'il est jugé de mobiliser.

276. En parallèle, il sera important d'assurer le financement d'un certain nombre activités qui sont essentielles pour la mise en oeuvre des réformes prioritaires énumérées ci-dessus, à travers notamment :

- **Un accompagnement social des réformes.** Il s'agit de faciliter le départ d'un certain nombre d'agents administratifs, qui correspond à la mise en retraite de personnels ayant dépassé l'âge statutaire et au départ volontaire de personnels en sureffectif. Au total, environ 4 000 personnes pourraient être concernées. Le coût du programme sera fonction du résultat de la négociation des primes de départ (éventuellement différentes pour mises à la retraite et départs volontaires) et du coût de la mise en oeuvre. Dans le cadre de ce programme, une évaluation de \$12 millions est présentée
- **Renforcement des capacités.** Ceci inclut à la fois des actions de soutien institutionnel (équipements, formation et assistance technique) pour mettre en oeuvre les réformes institutionnelles prioritaires énumérées plus haut et pour améliorer la gestion quotidienne du secteur (dont les questions d'exécution budgétaire) - et des appuis à la formation doctorale et au perfectionnement (centres de documentation, mise en place d'un jury national, etc.). Une partie des besoins spécifiques a d'ores et déjà été définie par le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, le reste le sera au fur et à mesure que les réformes progresseront, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs dans le secteur de l'éducation.

Importance de l'appui budgétaire

277. Il est à noter que le versement des salaires des personnels-clés du système d'éducation constitue la condition sine qua non du redressement du système –sans laquelle toutes les autres activités indiquées au chapitre des réformes qu'à celui des investissements resteront sans effet. Le Gouvernement s'est engagé à travailler en ce sens, mais les ressources restent limitées. Il est donc essentiel qu'il puisse disposer d'une aide (de préférence sous la forme d'un appui budgétaire) qui lui permette de mobiliser les ressources financières nécessaires au paiement des salaires du personnel éducatif. Ceci est discuté au Chapitre 1 – Gestion Macro-économique).

Mise en œuvre

278. L'expérience à ce jour (au titre du PMURR mais également des autres programmes en cours) a conduit un certain nombre de partenaires de la RDC (dont la Banque mondiale) à considérer que la mise en œuvre d'un programme de l'ampleur de celui qui est décrit ici est réalisable en 3 à 4 ans, à la condition d'adopter des méthodes décentralisées qui fassent intervenir un grand nombre d'intervenants. Les contraintes de mise en œuvre ne devraient donc être un facteur limitant ni pour l'absorption, ni pour la mobilisation des ressources extérieures.

279. Afin de maximiser l'impact des ressources disponibles, les bailleurs sont encouragés à prêter attention aux points suivants:

- La mise en œuvre devra reposer sur une structure décentralisée faisant intervenir tous les partenaires actifs dans le secteur de l'éducation – et notamment les ONGs, les réseaux religieux et le secteur privé. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les actions de soutien aux systèmes d'éducation primaire et secondaire.
- Pour des raisons d'efficacité, il est proposé que le choix des centres scolaires à réhabiliter (en particulier pour l'éducation primaire et secondaire) soit également effectué de manière décentralisée – par chaque bailleur ou agence d'exécution. Il sera néanmoins important d'assurer que ce programme se développe de manière équilibrée entre les provinces et les districts. – sur la base de critères objectifs tels que: (i) le coût de la construction ou de la réhabilitation rapporté au nombre d'enfants; (ii) la faisabilité pratique et logistique des travaux; (iii) la préexistence d'un certain nombre d'autres éléments indispensables au bon fonctionnement d'une école (un nombre suffisant d'enseignants, un accès praticable etc.).
- Il sera aussi important d'assurer une coordination minimale au niveau national, essentiellement pour faire le recensement des programmes en cours (et éviter ainsi chevauchements et « trous » dans la couverture) et assurer une certaine homogénéité du niveau de soutien à travers le pays. Cette coordination pourra se faire dans le cadre d'un groupe de travail sectoriel, dans lequel le Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire s'engage à jouer un rôle déterminant.
- Enfin, il faudra s'assurer que les ressources fournies par les bailleurs soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Ceci appelle deux remarques en particulier: (i) dans la mesure du possible, il conviendra d'attribuer les marchés de travaux ou de fournitures à travers des procédures de mise en compétition qui fassent jouer la concurrence; (ii) il faudra veiller à minimiser les frais de gestion des programmes et à les ramener à des niveaux comparables à ceux en vigueur dans les pays voisins (un trop grand nombre d'ONG, notamment à l'Est du pays, demandent malheureusement des frais de fonctionnement de 25 à 30 pour cent du montant total des programmes).
- La mise en œuvre devra s'appuyer au maximum sur les communautés locales dont la connaissance du terrain est irremplaçable. Ce mécanisme permettra également de renforcer la cohésion sociale. Il conviendra aussi d'impliquer les communautés dans un certain nombre de mécanismes originaux, notamment pour le suivi et la supervision des activités.

- Les soutiens au départ de personnel enseignants et administratifs ne devront se faire qu'après la conclusion d'accords négociés entre le Gouvernement et les partenaires sociaux (acceptable par les bailleurs concernés) — et devront de faire strictement selon les termes de ces accords. Il est particulièrement important dans ce cadre d'assurer l'homogénéité des interventions non seulement pour chaque catégorie de personnel, mais aussi par rapport aux activités similaires dans d'autres secteurs

CHAPITRE 7 - RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

280. La recherche scientifique et technologique est un secteur incontournable et d'appui aux efforts de reconstruction et de développement de la République Démocratique du Congo. Associée à des systèmes efficaces d'éducation, d'information et de gestion, elle constitue le moteur du progrès et du développement national.

281. Cette recherche, en offrant des solutions appropriées aux aspirations des différentes couches de la population - à commencer par les plus défavorisées - contribue à la consolidation de la paix, à la concorde nationale et à l'avènement d'une société pacifique et viable.

282. Jadis, la République Démocratique du Congo s'est illustrée par une activité de recherche menée dans les centres et instituts de recherche du pays notamment à l'INEAC, IRSAC, et ONRD. En particulier, la contribution de l'INEAC (actuellement INERA) au développement du pays fut immense. Les résultats de recherche sur le palmier élaïs furent exportés sur une échelle appréciable et peuvent être comptés parmi les facteurs ayant contribué à l'essor de l'agriculture des pays comme le Nigeria, la Malaisie et la Côte d'Ivoire.

283. Plus récemment, les contributions des chercheurs congolais dans la lutte contre le VIH SIDA et la prise en charge de la fièvre hémorragique EBOLA ont été appréciées par le monde entier

284. Mais si, dans les premières années qui ont suivi l'indépendance, ce secteur a bénéficié des financements conséquents des pouvoirs publics, depuis deux décennies la recherche a été délaissée et n'a plus constitué une priorité pour les différents gouvernements qui se sont succédés.

SITUATION ACTUELLE

Situation générale

285. Comme les autres secteurs de la vie nationale, la recherche scientifique a souffert des crises successives qu'a connues le pays. Les effets de ces crises, aggravées par un manque de volonté politique manifeste, se sont traduits notamment par :

- L'absence d'une politique nationale cohérente en matière de recherche scientifique
- Le manque de financement de la recherche dont le budget depuis des années ne dépasse pas 0,05 pour cent du PIB ;
- L'absence de motivation des chercheurs due essentiellement à une rémunération dérisoire et à la dégradation de l'outil de travail ; le résultat a été la fuite des cerveaux ;
- Le manque de coordination et d'harmonisation qui a abouti :
 - Aux doubles emplois et au chevauchement des structures et des activités ;
 - A un niveau insuffisant de coopération non seulement entre les institutions

nationales de recherche (centres de recherche de l'Etat, universités et instituts supérieurs, industries, etc.) mais aussi entre elles et les utilisateurs des résultats de la recherche ;

- A l'absence de structures favorisant la publication des résultats et l'isolement des chercheurs des milieux scientifiques extérieurs.

286. Par ailleurs, il y a lieu de signaler l'état de délabrement avancé de la plupart des centres de recherche et une absence quasi totale de politique d'équipement et de maintenance qui ont entraîné une baisse dramatique du niveau de la performance qualitative et quantitative du chercheur congolais.

287. Enfin, alors que de ce fait, la recherche scientifique souffre d'un déficit en qualité des ressources humaines disponibles, beaucoup de centres sont handicapés dans leur fonctionnement par une pléthore de personnel sous qualifié. Ces deux situations retardent la constitution d'une « masse critique » indispensable au maintien et au développement d'une recherche scientifique de qualité.

Cadre institutionnel

288. L'ensemble du secteur de la recherche est régi par l'Ordonnance-loi n° 82-040 du 5 novembre 1982 qui institue le Ministère de la Recherche Scientifique et Technologique comme l'autorité chargée de la conception, de l'élaboration et de la mise oeuvre de la politique de la recherche scientifique et technologique du pays, de la planification, de la budgétisation, de la coordination interministérielle, du contrôle, des évaluations, de la coordination scientifique, de la promotion et du financement des activités scientifiques et technologiques nationales.

289. Actuellement, le secteur de la recherche dispose, en plus des structures des Facultés et Instituts Supérieurs, de 56 institutions dont 19 relevant de la tutelle du Ministre de la Recherche Scientifique et Technologique, 16 relevant de la tutelle du Ministre de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, 14 relevant de la tutelle des autres Ministères. En dehors de ces structures, on compte encore 8 Centres de recherche privés et quelques centres appartenant aux entreprises.

LES ACTIONS EN COURS

290. Il était donc urgent que le Gouvernement entreprenne un certain nombre d'actions pour améliorer le cadre réglementaire et institutionnel du secteur par :

- La constitution d'un Ministère autonome ;
- La définition d'une nouvelle vision de la recherche scientifique et technologique consistant à :
 - Recentrer la politique scientifique dans la politique du Gouvernement en faisant du Ministère de la Recherche Scientifique l'agent du Gouvernement chargé de concevoir, de faire adopter et de coordonner l'exécution de la recherche au niveau de l'ensemble du pays ;
 - Orienter la recherche scientifique vers le développement ;

- faire participer à la recherche tous les acteurs à tous les niveaux de la vie nationale y compris les producteurs et les détenteurs des savoirs et des savoirs faire traditionnels ;
- Ne pas restreindre la recherche scientifique aux seuls domaines traditionnels des sciences exactes et de la technologie mais intégrer les sciences humaines et les techniques concourant à l'amélioration de la qualité de la vie ;
- Stimuler et promouvoir une éthique, une pédagogie et une culture de recherche concourant à la créativité, à l'innovation et à l'excellence ;
- Utiliser au mieux les ressources disponibles en évitant la dispersion et la dilution des efforts ;
- Inscrire cette nouvelle politique dans la durée pour marquer une rupture avec la pratique du passé. A cet effet, il s'avère indispensable de préparer et de promulguer une loi cadre (loi organique) régissant la recherche scientifique et procéder aux réformes nécessaires.

291. Parallèlement, le Ministère est engagé dans des actions de mobilisation des ressources. Dans la première phase de ce programme, un certain nombre de bailleurs notamment l'Union Européenne, la Coopération Technique Belge et la FAC) apportent un appui financier dont 5,7 millions de dollars acquis à ce jour. Ce premier financement consistera à renforcer les capacités de l'Institut National pour l'Etude et la Recherche Agronomiques (INERA).

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

292. Etant donné que la recherche est l'agent d'appui du gouvernement dans son programme de reconstruction et de développement, les objectifs du secteur vont consister en la mise en oeuvre de la nouvelle vision de la recherche en vue de :

- **Contribuer au développement durable de la République Démocratique du Congo** par la Science et la Technologie ;
- **Opérer les réformes nécessaires compatibles avec la vision de la recherche** comme agent du gouvernement dans la conception et la mise en oeuvre des programmes sectoriels ;
- **Réhabiliter /es infrastructures existantes et équiper les centres de recherche** en vue de la réalisation des projets prioritaires en appui à la reconstruction et au développement du pays.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

293 En termes de réformes institutionnelles et compte tenu des contraintes d'ordre divers, les besoins urgents ont été sélectionnés et concerneront :

- **la tenue des Etats Généraux** de la Recherche Scientifique en République Démocratique du Congo ;

- **la relance et l'achèvement du travail de maîtrise du potentiel scientifique et technologique**
- **la poursuite et la consolidation** de l'effort de coordination des activités de recherche et à la réforme des textes et structures conformément à la nouvelle vision de la recherche
- **le renforcement des capacités institutionnelles** et du personnel.

SES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

Dans le cadre du PMURR Elargi, les choix des projets ont été opérés en concertation avec la communauté scientifique nationale et différents secteurs prioritaires de ce programme. La liste des projets reprend aussi bien les projets à intégrer au PMURR Elargi que ceux discutés avec les bailleurs.

Synthèse des besoins financiers

295. Le tableau 1 ci-dessous reprend la synthèse des besoins en termes d'appui financier dans le secteur pour la période du programme et pour la première année.

Tableau 7 : Besoins financiers pour le secteur de la Recherche Scientifique et Technologique (en \$US) ⁽¹⁴⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (SUS)	Besoins financiers pour la 1 ^{ère} année (SUS)
Réhabilitation prioritaire des Centres et Instituts de Recherche ciblés	31.000.000	12.500.000
Réhabilitation des Centres et Instituts de Recherche	12.000.000	5.000.000
Equipped des Centres et Instituts de Recherche	7.000.000	3.000.000
Projets de recherche en appui à la reconstruction et au développement	12.000.000	4.500.000
Renforcement des capacités	6.000.000	2.500.000
Appui institutionnel	2.500.000	1.000.000
Renforcement des capacités opérationnelles	3.500.000	1.500.000
TOTAL RECHERCHE	37.000.000	15.000.000

17. Dans ce secteur, l'appui recherché est double :

- **Réhabilitation et équipement des centres de recherche-clés.** A ce stade, importe de concentrer les efforts du Gouvernement et le soutien externe sur la relance des activités qui sont vitales pour le développement de la RDC (en acceptant que le redémarrage des activités de recherche dans un certain nombre d'autres domaines, pourtant importants, doivent être remis à plus tard). Il s'agit donc d'appuyer notamment les institutions suivantes : l'Institut National pour l'Etude et la Recherche

¹⁴⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

Agronomiques (INERA, \$ 8,5 millions), le Centre de Recherche en Sciences Naturelles (CRSN, \$ 1,2 millions), l'Institut Géographique du Congo (IGC, \$ 2 millions), le laboratoire de référence pour la recherche sur les plantes médicinales (\$ 0,5 millions) et l'Institut de Recherche en Sciences de Santé (IRSS, \$ 0,5 millions). Les évaluations financières correspondent au minimum nécessaire pour relancer les activités, sur la base d'une décomposition détaillée préparée par le Ministère de la Recherche Scientifique et Technologique.

- **Renforcement des capacités.** Ceci inclut essentiellement des actions de soutien institutionnel (équipements, formation et assistance technique) pour améliorer la gestion quotidienne du secteur (dont les questions d'exécution budgétaire). Une partie des besoins spécifiques a d'ores et déjà été définie par le Ministère de la Recherche Scientifique et Technologique, le reste le sera au fur et à mesure de la mise en oeuvre du programme, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs dans le secteur de la recherche.

CHAPITRE 8 — SANTÉ ⁽¹⁵⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Description générale

296. Les questions de santé sont au coeur des enjeux du développement de la RDC. Dans un contexte marqué par la présence d'un grand nombre de maladies endémiques, indicateurs sociaux sont parmi les plus bas du monde et beaucoup de chemin reste à parcourir pour atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire.

297. Pourtant, dans les années qui ont suivi l'indépendance, les efforts concertés de l'Etat de la communauté internationale et des organisations non gouvernementales notamment religieuses) avaient favorisé une nette régression de la mortalité et de la morbidité. Ainsi, entre les années 1960 et les années 1980, la mortalité infantile a baissé de 40 pour cent et celle des enfants d'un tiers, tandis que les campagnes de vaccination fonctionnaient de manière tout à fait remarquable. A cette époque, le secteur de la santé publique congolais avait développé une réputation d'excellence et d'innovation, tant sur le plan institutionnel (avec l'introduction de «zones de santé»), que sur celui de la recherche et du financement (où il a été démontré qu'il était possible d'obtenir de bons résultats avec des montants aussi minimes que \$1 par habitant et par jour).

298. Ces performances se sont effritées au cours des années 1980 du fait du manque d'investissements (avec des allocations budgétaires correspondant à seulement \$0.22 par habitant), de la négligence et de la mauvaise gestion. Pendant cette période, le financement du système s'est mis à reposer essentiellement sur les contributions de la population (qui supportait environ 60 pour cent des dépenses) et des bailleurs de fonds. Un coup fatal a été porté dans les années 1990 avec l'arrêt du soutien des partenaires extérieurs et la longue descente dans les années de conflit.

299. Le secteur de la santé est marqué par plusieurs caractéristiques importantes :

- **Un faible engagement historique de l'Etat**, à la fois en termes de financement du système, de régulation du secteur et de fourniture de services de soins médicaux.
- **Une participation importante du secteur privé, des organisations religieuses et des ONGs**, qui gèrent un nombre important de centres de santé et la moitié des hôpitaux.
- **Une couverture inégale du territoire**, malgré le système de zones de santé mis en place dans les années 1970, avec un déséquilibre sensible entre les zones urbaines et les zones rurales, ainsi qu'entre Kinshasa et le reste du pays.

La zone de santé : un partenariat public-privé

300. Le système de santé en RDC est une bonne illustration du concept de collaboration entre des institutions publiques et privées pour la gestion des services de santé. Dans un contexte

¹⁵⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

marqué par une forte présence des réseaux religieux, le Gouvernement choisit de tirer partie des infrastructures et des services existants et gérés par des acteurs non-gouvernementaux plutôt que d'entrer en concurrence avec eux. A cet effet, il lança en 1975 le concept de «zone de santé» (qui fut plus tard repris dans nombre de pays africains), avant de le généraliser et de la consolider au début des années 1980.

301. La zone de santé constitue donc le niveau opérationnel de base pour l'organisation et la planification sanitaires en RDC. Une zone de santé est un espace géographique bien défini comprenant une population d'environ 50 000 à 100 002 personnes en milieu rural et de 100 000 à 250 000 personnes en milieu urbain. Elle comprend deux niveaux d'intervention:

- **Un réseau de « centres de santé »** (dispensaires) correspondant chacun à une subdivision de la zone de santé, l'« aire de santé » (5 000 à 10 000 habitants en milieu rural, 15 000 à 30 000 habitants en milieu urbain). Le centre de santé a pour mission d'offrir à la population un ensemble minimum de soins de santé primaire - et doit se trouver à moins de 5 kilomètres (soit environ une heure de marche) de la population desservie. Les communautés bénéficiaires sont fortement impliquées dans leur gestion.
- **Un « hôpital général de référence »** qui offre un ensemble de soins complémentaires pour la zone de santé.

302. En 1982, les zones de santé sont devenues la base du plan de santé national - avec environ 300 zones de santé géographiquement définies couvrant tout le territoire du pays. Soixante pour cent de ces zones étaient co-gérées avec des organisations religieuses. Suite à un re-découpage, il existe aujourd'hui plus de 500 zones de santé dont une bonne partie est gérée par des structures non-gouvernementales et où le secteur privé joue parfois un rôle actif.

SITUATION ACTUELLE

Situation générale

303. La crise des années 1990 et les années de conflit ont eu des effets catastrophiques sur le système de santé et la situation sanitaire des populations. Bien que les statistiques détaillées manquent, les études existantes (notamment l'état des lieux à travers l'enquête MICS2 - 2001, prévue dans le programme de coopération 2000-2002 conclu en novembre 1999 entre le Gouvernement de la RDC et l'UNICEF) indiquent que la situation s'est dramatiquement détériorée depuis 1995 (qui était déjà une mauvaise année). On estime aujourd'hui que l'espérance de vie à la naissance en RDC ne dépasse pas 45 ans.

304. Aujourd'hui, selon les sources précitées, 70 pour cent de la population n'a pas ou a très peu accès à des services de santé- dont environ 37 pour cent de la population (approximativement 18.5 millions de personnes) n'ont accès à aucune forme de soin de santé. En ce qui concerne les Objectifs de développement pour le Millénaire dans le secteur de la santé, la situation est comme suit :

Objectif de développement pour le Millénaire	1990	Cible	Statut	Remarques
Objectif 5 : Réduire des deux tiers entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des moins de 5 ans	207	69	205	Pour 1.00
Objectif 6 : Réduire des trois quarts entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.	870	218	Estimé à 1-290	Pour 100.000 naissance vivantes
Objectif 7 : Stopper la propagation du VIH/SIDA d'ici 2015 et renverser la tendance.	<4%	-	n/d	-
Objectif 8 : Stopper la propagation de la malaria et d'autres endémies d'ici 2015 et renverser la tendance.	n/d	n/d	n/d	La malaria se propage, d'après les estimations

305. Les années de conflit ont laissé des cicatrices durables sur le système de santé qui était déjà sensiblement affaibli: destructions et dégradations des bâtiments et Matériels (du fait des combats, des pillages, du manque d'entretien et du non-remplacement des équipements), cruel manque de consommables (en particulier de médicaments qui ne sont pas disponibles à proximité pour un tiers de la population et pas accessibles financièrement pour les deux-tiers de la population), perte ou la fuite de personnel médical et infirmier (ceux qui restent n'étant plus payés que par intermittence avec des conséquences importantes sur leur motivation et disponibilité), important retard technologique (avec des protocoles médicaux et pharmaceutiques dépassés, parfois dangereux).

306. La situation est aggravée par l'appauvrissement de la population et la détérioration des conditions de vie - notamment en ce qui concerne l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (discutés au Chapitre 4 - Eau), la promiscuité dans laquelle vit une grande partie de la population, ainsi que la propagation du VIH/SIDA (discutée au Chapitre 9 - Lutte contre le VIH/SIDA).

307. Néanmoins, la structure du système de santé a survécu - notamment au niveau des zones de santé - et même pendant le conflit il a été possible de mener à bien des programmes nationaux (telles que les Journées de Vaccination). Ceci est largement dû au courage, au dévouement et au sens du devoir des personnels médicaux, ainsi qu'à la présence active d'un certain nombre de partenaires extérieurs malgré les difficultés. C'est sur cette base que le système de santé va pouvoir aujourd'hui être reconstruit.

La situation institutionnelle

308. Au niveau des zones de santé, en fin 2003, environ 280 zones sur 515 ont reçu un soutien durant les années de conflit qui leur a permis de continuer à fonctionner dans des conditions minimales. Les autres zones sont souvent restées isolées et la situation y est beaucoup plus difficile.

309. Le secteur privé joue un rôle important, notamment dans les centres urbains. Il n'est néanmoins pas en mesure de répondre à l'essentiel des besoins - et reste hors de portée financière pour la majeure partie de la population. Il est pourtant important de s'assurer de son implication pleine et entière dans tous les efforts de revitalisation os secteur.

310. Au niveau provincial, les autorités ont des responsabilités dans la gestion du secteur, notamment pour la conduite des inspections - mais leurs moyens humains et financiers sont extrêmement limités, ce qui les met dans l'incapacité de remplir leur rôle de manière satisfaisante.

311. Au niveau central, le Ministère de la Santé est en charge de la régulation et de direction du secteur - mais il est confronté à un cruel manque de moyens humains financiers. Ce problème est aggravé par la prolifération des directions, agences, offices bureaux, programmes spécialisés et autres sous-entités administratives dont le statut est souvent peu connu et les activités manquent parfois d'efficacité. Ceci aboutit à une illusion des maigres ressources disponibles et à une confusion des responsabilités.

Le financement du système

312. La situation actuelle est marquée par un très fort désengagement de l'Etat dans le financement du système de santé – en grande partie du fait de la faiblesse des reversis fiscaux. La part des dépenses de santé dans les dépenses totales du Gouvernement est ainsi passé de 2.5 pour cent en 1972 à moins de 1 pour cent en 2002 - soit \$ 13,5 millions répartis de la manière suivante: 62 pour cent pour les salaires des fonctionnaires, 14 pour cent en dépenses de fonctionnement, 13 pour cent en investissements, et 11 pour cent en budgets annexes et divers. Ceci correspond environ \$0.22 par habitant, soit une baisse en termes réels d'à peu près 50 pour cent durant la période 1991-2002.

313. Ces questions d'allocations sont aggravées par le faible niveau d'exécution du budget dans le secteur. Les dépenses sont en effets souvent partielles, irrégulières et non contrôlées. Les données de l'année fiscale 2001 suggèrent que les taux d'exécution sont d'environ 70 pour cent pour les salaires et d'environ 40 pour cent pour les dépenses courantes hors personnel (il n'existe pas d'information disponible sur l'exécution des crédits pour les dépenses communes et pour budgets annexes). Le montant de \$0.22 par habitant est donc une surestimation des sommes effectivement dépensées par l'Etat dans le secteur.

314. Enfin, les dépenses publiques pour la santé sont largement utilisées à Kinshasa, qui comprend environ 15 pour cent de la population mais reçoit 60 pour cent des dépenses salariales et dispose de près moitié des médecins les mieux formés du pays. L'allocation budgétaire est ainsi de \$0.89 par habitant à Kinshasa - et aux alentours de \$0.10 par habitant dans les provinces.

315. La conséquence du désengagement de l'Etat est double :

- **Le rôle des partenaires non-étatiques est prépondérant.** La contribution du secteur public se limite à la propriété théorique des installations médicales et au versement partiel des salaires. La majeure partie des services de santé sont financés par les bailleurs de fonds, les ONGs internationales et leurs partenaires locaux (comprenant en particulier les églises), les entreprises (par les subventions et les services d'approvisionnement) et bien sûr les patients.
- **Le coût des soins à la charge des populations a dramatiquement augmenté, laissant les services médicaux hors de portée des populations les plus pauvres.** La charge du financement du système de santé publique retombe souvent sur les administrateurs et leurs communautés, à travers des frais de consultation et d'autres contributions directes pour compléter les salaires des fonctionnaires de l'Etat. Les demandes de rémunérations complémentaires par le personnel médical sont courantes - et les patients insolubles sont souvent gardés de force dans les hôpitaux jusqu'à ce qu'ils s'acquittent des soins reçus. Les systèmes de soins privés sont souvent hors de portée pour les bourses congolaises.

316. Le système des zones de santé a permis la préservation du système de santé dans un contexte de financement très décentralisé. Il n'en reste pas moins qu'il est essentiel de restaurer un système cohérent de financement - avec notamment: (i) une augmentation régulière et significative des allocations budgétaires au fur et à mesure que les revenus fiscaux croissent; (ii) des progrès dans l'exécution budgétaire, (iii) une révision de la répartition des ressources (à la fois sectorielle et géographique); (iv) une formalisation des rapports avec les partenaires non-étatique afin d'assurer une couverture aussi homogène que possible du territoire.

Objectifs de développement pour le Millénaire (1): la santé des enfants

337. Un enfant sur huit meurt avant son premier anniversaire, un sur cinq avant l'âge de 5 ans - ce qui place la RDC parmi les cinq pays à plus forte mortalité infanto-juvénile. La mortalité des enfants diffère selon le milieu et la province de résidence, le niveau d'instruction de la mère, le sexe de l'enfant et le niveau de vie du ménage dans lequel vit l'enfant. La mortalité infanto-juvénile est plus élevée en milieu rural (un enfant sur quatre) qu'en milieu urbain (un enfant sur sept).

338. Le paludisme et les maladies diarrhéiques (souvent liées à la consommation d'eau non potable) sont les principaux tueurs. La malnutrition infantile reste un problème majeur avec près d'un enfant (de 1 à 4 ans) sur huit souffrant de malnutrition modérée et un sur dix de malnutrition sévère. D'une manière générale, la couverture vaccinale est faible: un peu plus de 50 pour cent pour le BCG, 46 pour cent pour la rougeole, 42 pour cent pour le VPO3, moins de 30 pour cent pour le DTC0q3. Au total, 23 pour cent des enfants reçoivent tous leurs vaccins - et 19 pour cent aucun.

339. Les différences selon les provinces - et entre milieux urbain et rural - sont importantes. Ceci est dû à: (i) la détérioration des infrastructures routières qui rend difficile l'accès aux structures de santé et entraîne des ruptures fréquentes de stock dans les zones de santé rurales; (ii) la dégradation des services de santé; (iii) la perte de motivation du personnel de la santé; (iv) la pauvreté plus grande des ménages ruraux et leur plus grande ignorance des moyens d'assurer la bonne santé des enfants.

320. Pour avoir une chance d'atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire, la RDC doit donc considérablement améliorer la couverture vaccinale, augmenter la part de la population ayant accès à l'eau potable et mettre en oeuvre un vaste programme de lutte contre la malaria chez les enfants. Ceci inclut à la fois des actions à conduire au niveau décentralisé des zones de santé et des programmes d'ampleur nationale à mener à bien de manière coordonnée au niveau central.

Objectifs de développement pour le Millénaire (2): la santé maternelle

321. Le taux de mortalité maternelle (nombre des femmes décédées de toute cause liée à ou aggravée par la grossesse pendant la grossesse, au cours de l'accouchement ou dans les 42 jours ayant suivi la fin de la grossesse, sur 100 000 naissances vivantes) n'est pas connu avec précision, mais reste extrêmement élevé. On estime qu'il s'élève à environ 1 290 décès pour 100 000 naissances vivantes.

322. La mortalité maternelle est liée à deux facteurs principaux :

- **L'accès à des soins prénatals de qualité**, pour détecter à l'avance et prendre en charge les complications potentielles et les facteurs de risques pendant la grossesse et l'accouchement (tels que la pré-éclampsie, l'anémie, les maladies sexuellement transmissibles et la transmission du VIH/SIDA de la mère à l'enfant, etc.). En RDC, le taux de couverture de ces soins est relativement élevé par rapport à d'autres pays dans la même situation puisqu'un peu plus de deux tiers des femmes enceintes reçoivent des soins prénatals d'un personnel qualifié (27 pour cent n'ont accès à aucun service, 4 pour cent à des services dispensés par un personnel non qualifié). Le fort taux de mortalité suggère néanmoins que la qualité de ces soins (ou du suivi qui leur est apporté) reste problématique.
- **L'assistance pendant l'accouchement par un personnel qualifié (agent de santé formé, y compris accoucheuses traditionnelles)**. Seules 61 pour cent des femmes sont assistées par un personnel qualifié (3 pour cent par un médecin, 20 pour cent par une infirmière et 37 pour cent par une accoucheuse). L'accès aux hôpitaux de référence en cas de complication pendant l'accouchement est souvent impossible.

323. Pour avoir une chance d'atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire, la RDC doit donc améliorer les taux de couverture des soins prénatals et les taux d'accouchements assistés (ce qui requiert des actions au niveau de la zone de santé), mais aussi mettre en oeuvre sur l'ensemble du pays des programmes de formation permettant d'améliorer la qualité de ces services

Objectifs de développement pour le Millénaire (3): les maladies épidémiques et endémiques

324. La RDC se trouve dans la triste situation d'un pays en proie à un grand nombre de maladies épidémiques et endémiques telles que le paludisme (au moins 2 millions de cas et environ 500.000 décès en 2003), la méningite cérébro-spinale (6.500 cas et 1 650 décès en 2003), la rougeole (40 000 cas et 1.900 décès en 2003), les infections respiratoires aiguës, les diarrhées (17.000 cas de choléra en 2003), la coqueluche, la lèpre, la tuberculose, la trypanosomiase (maladie du sommeil) ou l'onchocercose (environ 8 millions de personnes infectées et 62.000 non voyants). De plus des maladies encore très mal connues font l'objet de flambées épidémiques locales – ainsi les fièvres hémorragiques à virus Ebola (Kikwit) et Marbourg (Watsa), le Monkey Pox (Sankuru, Equateur, Bandundu, Kasai Occidental).

325. Le cas du paludisme est particulièrement inquiétant avec une recrudescence au cours des dernières années. Cette maladie représente 92 pour cent des consultations enregistrées et est la cause de 52 pour cent des cas de décès enregistrés. En moyenne, dans les hôpitaux, trois lits sur dix sont en permanence occupés par des malades souffrant du paludisme.

326. Pour avoir une chance d'atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire, la RDC doit donc mettre en place des systèmes permettant de lutter contre les principales pandémies, et notamment la malaria, à travers des programmes mis en oeuvre au niveau local (à travers les zones de santé) mais coordonnés au niveau national.

LES ACTIONS EN COURS

327. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour améliorer la situation dans le secteur. Ceci inclut des actions telles que: la reprise graduelle du paiement des salaires des personnels infirmiers et médicaux en parallèle à l'effort d'assainissement des finances publiques en cours depuis 2001, le renforcement de la coopération avec les acteurs non-gouvernementaux impliqués dans le soutien aux zones de santé, et la réhabilitation d'un certain nombre d'infrastructures de santé (dispensaires, hôpitaux). Ces efforts, néanmoins sont restés limités du fait du manque de moyen humain, financier et logistique. Un accent particulier a été mis sur la préparation d'une stratégie pour le secteur dans le cadre du processus DSRP Intérimaire en cours (et en collaboration avec tous les partenaires concernés).

328. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment l'UNICEF, la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays Bas, le Royaume Uni et d'autres partenaires bilatéraux ont financé des actions dans le domaine de la santé - soit dans le cadre du PMURR pour la partie Sud et Ouest du pays, soit à travers un certain nombre de partenaires institutionnels (souvent des ONGs) dans les provinces orientales et septentrionales. Ces efforts ont joué un rôle-clé non seulement pour assurer la prestation de services médicaux à des populations très appauvries, mais aussi pour assurer la préservation du système décentralisé des zones de santé. Le Gouvernement est très reconnaissant envers ses partenaires pour ces appuis.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

329. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif général est de **revitaliser le système de santé afin de pouvoir avancer sur la voie d'es Objectifs de développement pour le Millénaire.**

330. Pour ce faire, la stratégie est double:

- **Appuyer le réseau des zones de santé** pour améliorer la couverture médicale de la population – à travers des actions décentralisées de soutien au niveau de chaque zone de santé – et en travaillant en partenariat étroit avec les acteurs non-gouvernementaux impliqués dans le secteur (dont le secteur privé);
- **Mettre en oeuvre des programmes au niveau national et renforcer les capacités à tous les niveaux, national ou intermédiaire, pour compléter les actions locales** sur chacun des grands axes des Objectifs de développement pour le Millénaire: lutte contre la infanto-juvénile; lutte contre la mortalité maternelle; lutte contre les grandes pandémies (et notamment la malaria) et épidémies.

331. Pour atteindre les objectifs programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnelles, fonctionnement (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements qui devront être les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un de ces deux volets venait à manquer.

332. L'importance donnée au progrès vers les Objectifs de développement pour le Millénaire appelle deux remarques. D'abord, il est important de réaliser que, au vu de la taille du pays, les Objectifs de développement pour le Millénaire ne pourront être atteints pour l'Afrique dans son ensemble s'il n'y a pas de progrès très significatifs en RDC. Ensuite, au vu de l'ampleur de la crise, le bénéfice potentiel de aide extérieure (en termes de coût d'opportunité) est très élevé : un montant même faible peut permettre d'obtenir des résultats importants. Un investissement dans le secteur de la santé en RDC constitue d'ores et déjà un moyen efficace de contribuer au progrès vers les Objectifs de développement du Millénaire en Afrique.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

333. Les besoins urgents en terme de institutionnelles sont multiples - mais dans un contexte de transition politique et 'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées a bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

334. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note - et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

335. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Assurer le paiement substantiel et régulier du personnel de santé** à travers l'ensemble du pays. Il s'agira: (i) tout d'abord d'assurer le versement des salaires de manière régulière dans toutes les provinces et y compris dans les zones reculées (par un élargissement graduel des zones dans lesquelles les salaires sont payés); (ii) puis de revaloriser les rémunérations des personnels-clés, sur la base d'un taux forfaitaire plutôt que d'une multiplication de tous les niveaux du barème (à titre d'exemple un infirmier gagne environ \$10 par mois); (iii) enfin de parvenir à une formule de règlement des arriérés (qui ne pourra sans doute pas comprendre le paiement intégral des montants dus).
- **Re-définir le financement du secteur de la santé.** Dans les années qui viennent, les mesures qui peuvent être envisagées de manière réaliste incluent: (i) l'augmentation graduelle de la part du budget consacré au secteur de la santé, au fur et à mesure de l'amélioration des finances publiques; (ii) la révision de la distribution géographique des ressources disponibles, afin d'assurer un meilleur traitement des provinces hors Kinshasa (par exemple en leur allouant une part plus importante des augmentations au fur et à mesure que celles-ci se matérialisent); (iii) la mise en place de mécanismes appropriés pour permettre l'amélioration de l'exécution budgétaire, afin d'assurer l'emploi, et l'utilisation à bon escient, de toutes les ressources disponibles.

- **Définir un cadre administratif, réglementaire et financier à tous les niveaux pour un partenariat avec les acteurs non-gouvernementaux dans le secteur.** Ceci demandera en particulier: (i) un effort de concertation avec ces acteurs afin d'assurer une bonne coordination des interventions permettant d'obtenir une couverture homogène des interventions sur l'ensemble du territoire national (ce qui pourrait commencer par un recensement précis des infrastructures existantes, publiques et privées, dans les zones de santé); (ii) une contractualisation des relations, sur un modèle basé sur la performance et les résultats plutôt que sur les processus; (iii) une redéfinition inscrite dans la loi du rôle de l'Etat, en tant que planificateur et régulateur, avec un rôle moindre dans le domaine de la prestation de service; (iv) une clarification du rôle dévolu au secteur privé.
- **Réorganiser les niveaux central et intermédiaire du système de santé** – notamment: (i) en rationalisant les répartitions fonctionnelles au sein des administrations centrales du Ministère de la Santé (y compris en agrégeant un certain nombre de ces bureaux et en clarifiant les responsabilités); (ii) en revoyant les effectifs et les qualifications du personnel au niveau du Ministère de la Santé; (iii) en encourageant à la décentralisation de certains moyens (humains et financiers) au niveau provincial, afin de renforcer l'échelon provincial d'inspection.
- **Élaborer et adopter une stratégie sectorielle à moyen-terme**, qui permette de renforcer les services et la gouvernance dans le secteur. Ceci est une condition pour accéder au Point d'Achèvement de l'initiative PPTE – et devrait être mené à bien dans le cadre du processus DSRP.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

336. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement, dans le cadre d'un « PMURR élargi. Le choix des infrastructures prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé, la société civile et les organisations communautaires. Il reprend intégralement les priorités identifiées dans le PMURR et non encore financées, ainsi que les projets déjà discutés avec les bailleurs actifs en RDC.

Synthèse des besoins financiers

337. Du fait de l'absence d'informations détaillées, il est encore impossible de chiffrer les besoins financiers pour parvenir à atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire. Des études préliminaires de la Banque mondiale suggèrent néanmoins que ces besoins se chiffrent aisément en milliards de dollars pour le seul secteur de la santé. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

338. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

Table 8: Besoins financiers pour le secteur de la santé (en US\$) ⁽¹⁶⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Soutien aux zones de santé	480.000.000	122.000.000
Soutien aux zones de santé déjà appuyées	360.000.000	69.000.000
Ré-engagement dans 80 zones de santé par an	120.000.000	53.000.000
Programmes spéciaux	156.000.000	46.000.000
Lutte contre le paludisme	70.500.000	23.000.000
Lutte contre la lèpre et la tuberculose	42.000.000	10.500.000
Lutte contre l'onchocercose	19.500.000	6.000.000
Lutte contre la trypanosomiase	4.500.000	1.000.000
Renforcement des capacités d'alerte épidémiologique	7.500.000	2.000.000
Campagnes de vaccination	12.000.000	3.000.000
Appui institutionnel pour la gestion du système de santé	15.000.000	4.000.000
TOTAL SANTE	651.000.000	172.000.000

Soutien aux zones de santé

339. L'essentiel du coût du programme va aux zones de santé qui constituent l'ossature du système congolais. Ce soutien à un double objectif:

- **Maintenir le soutien actuellement en cours** dans environ 280 zones;
- **Apporter un soutien à celles des zones qui ne sont pas encore soutenues**, au rythme de 80 zones supplémentaires par an:

340. Sur le plan financier, le niveau d'appui aux zones de santé déjà soutenue varie souvent d'un bailleur à l'autre, voire d'un projet à l'autre (une carte en annexe présente la répartition géographique des zones de santé appuyées en 2004). On estime toutefois qu'un montant de l'ordre de \$300 000 par an est le minimum nécessaire pour permettre le fonctionnement au plus juste d'une zone de santé. Ce montant comprend essentiellement les frais de fonctionnement des structures sanitaires (centres de santé et hôpital de référence), y compris les consommables et des compléments de salaires pour les personnels-clés. La composition exacte de l'assistance nécessaire varie bien entendu en fonction de la situation dans chaque zone et doit donc faire l'objet d'une évaluation individuelle. Les besoins de financement correspondent à 4 années de financement avec respectivement 280, 360, 440 et 515 zones de santé chaque année.

341. Le ré-engagement dans des zones non-encore soutenues induit un coût supplémentaire (mise en place de systèmes, petite réhabilitation, constitution de stocks, etc.) estimé à un minimum de \$500 000. Il s'applique à 80 zones de santé par an, sur trois ans (pour parvenir à une couverture des 515 zones). Les critères de sélection pour définir les zones de santé à ré-engager de manière prioritaire incluent: (i) la densité démographique; (ii) la situation dans les zones de santé voisines; (iii) le coût effectif du ré-engagement (en particulier en matière de construction ou de réhabilitation) rapporté à la taille de la population; (iv) la faisabilité pratique du ré-engagement (logistique, sécurité, etc.); (v) l'existence d'un certain nombre d'autres éléments indispensables au bon fonctionnement d'une zone de santé (personnel médical, etc.).

¹⁶⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

342. Il est clair que ces estimations correspondent à des minimums et restent très en-deçà des besoins. Au vu des ressources qui peuvent être mobilisées dans le secteur, il est néanmoins important d'assurer une certaine homogénéité du soutien en répartissant les ressources disponibles. C'est sur cette base que les estimations ont été faites.

Programmes spéciaux

343. Il s'agit de soutenir la mise en oeuvre de programmes spéciaux dont un certain nombre ont été définis avec l'appui des bailleurs ou des agences spécialisées des Nations Unies. Ces programmes viennent en complément des actions menées au niveau des zones de santé. Les priorités sont au nombre de quatre:

- **Lutte contre le paludisme** (notamment par la distribution de moustiquaires imprégnées et l'amélioration de la capacité des zones de santé à faire face à cette maladie);
- **Lutte contre autres principaux fléaux qui déciment la population:** lèpre, tuberculose (dans le cadre du programme multi-pays, multi-bailleurs Stop TB), trypanosomiase, onchocercose (dans le cadre du programme multi-pays, multi-bailleurs de lutte contre cette maladie);
- **Revitalisation du système d'alerte épidémiologique**, afin de contenir le développement des épidémies (y compris de maladies comme l'Ebola);
- Financement des PEV nationaux de vaccination, pour lequel l'infrastructure est toujours en place malgré les années de conflit.

344. Les estimations financières présentées ci-dessus sont basées sur le travail réalisé avec des partenaires extérieurs. Il est clair qu'elles correspondent à des minimums et restent très en deçà des besoins. Elles visent néanmoins à permettre de relancer des activités qui sont essentielles pour l'amélioration de la situation sanitaire des Congolais, afin de répondre aux besoins les plus urgents et de mettre en place la base sur laquelle des programmes d'ampleur pourront être menés à bien dans les années à venir.

Appui institutionnel

345. L'appui institutionnel demandé vise avant tout à préparer et accompagner les réformes institutionnelles sur lesquelles le Gouvernement s'est engagé. Il inclut à la fois équipements, formation et assistance technique. Les besoins spécifiques seront définis de manière précise au fur et à mesure que les réformes progresseront, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs dans le secteur de la santé.

346. Il est à noter que le versement des salaires des personnels-clés du système de santé constitue la condition sine qua non du redressement du système _ sans laquelle toutes les autres activités indiqués au chapitre des réformes ainsi que les investissements resteront sans effet. Le Gouvernement s'est engagé à travailler en ce sens, mais les ressources restent limitées. Il est donc essentiel qu'il puisse disposer d'une aide (de préférence sous la forme d'un appui budgétaire) qui lui permette de mobiliser les ressources financières nécessaires au paiement des salaires du personnel de santé. Ceci est discuté au Chapitre 1 - Gestion Macro-économique).

Mise en oeuvre

347. L'expérience à ce jour (au titre du PMURR mais également des autres programmes en cours) a conduit un certain nombre de partenaires de la RDC (dont la Banque mondiale) à considérer que la mise en oeuvre d'un programme de l'ampleur de celui qui est décrit ici est réalisable en 3 à 4 ans. Les contraintes de mise en oeuvre ne devraient donc être un facteur limitant ni pour l'absorption, ni pour la mobilisation des ressources extérieures.

348. Afin de maximiser l'impact des ressources disponibles, les bailleurs sont encouragés à prêter attention aux points suivants:

- La mise en oeuvre devra reposer sur une structure décentralisée faisant intervenir tous les partenaires actifs dans le secteur de la santé - et notamment les ONGs et réseaux religieux. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les actions de soutien aux zones de santé.
- Il sera néanmoins important d'assurer une coordination minimale au niveau national, essentiellement pour faire le recensement des programmes en cours (et éviter ainsi chevauchements et « trous » dans la couverture) et assurer une certaine homogénéité du niveau de soutien à travers le pays. Cette coordination pourra se faire dans le cadre d'un groupe de travail sectoriel, dans lequel le Ministère de la Santé s'engage à jouer un rôle déterminant.
- Il est également Important d'assurer que les ressources fournies par les bailleurs soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Ceci appelle deux remarques en particulier: (i) dans la mesure du possible, il conviendra d'attribuer les marchés de travaux ou de fournitures à travers des procédures de mise en compétition qui fassent jouer la concurrence; (ii) il faudra veiller à minimiser les frais de gestion des programmes et à les ramener à des niveaux comparables à ceux en vigueur dans les pays voisins (un trop grand nombre d'ONG, notamment à l'Est du pays, demandent malheureusement des frais de fonctionnement de 25 à 30 pour cent du montant total des programmes).
- A l'exception de certaines zones isolées et mal couvertes qui nécessitent la construction de nouveaux centres de santé, la plupart des interventions devront se faire en s'appuyant sur l'infrastructure existante. Dans un contexte de pénurie, la réhabilitation de l'existant devra avoir la priorité sur les nouvelles constructions.
- La mise en oeuvre devra s'appuyer au maximum sur les communautés locales dont la connaissance du terrain est irremplaçable. Ce mécanisme permettra également de renforcer la cohésion sociale. Il conviendra aussi d'impliquer les communautés dans un certain nombre de mécanismes originaux, notamment pour la désignation des bénéficiaires de l'aide dans les cas où les ressources disponibles ne suffiront pas à assister toute la population, et pour la compensation des personnes qui n'auront pas pu bénéficier des aides proposées.

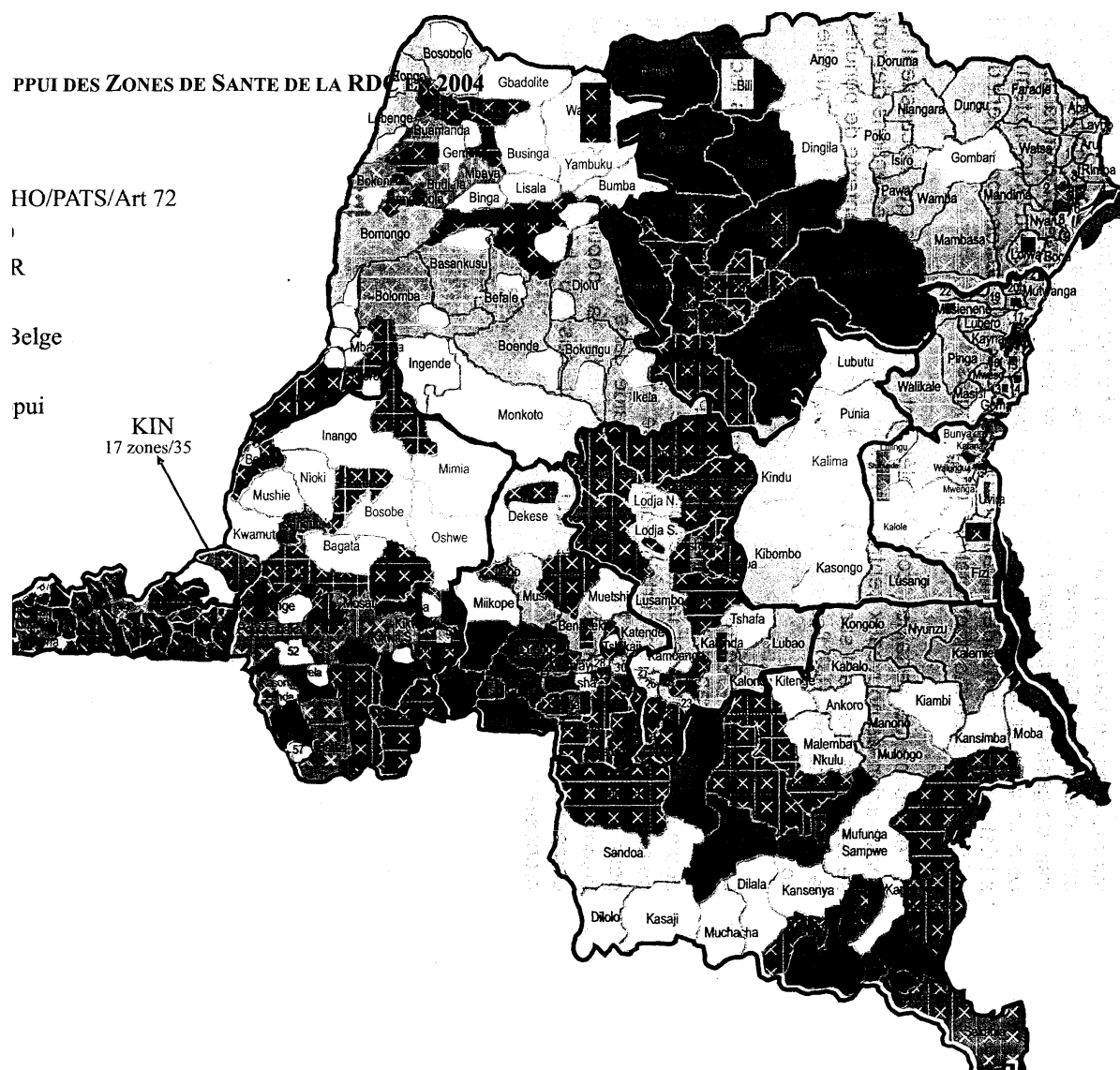
PPUI DES ZONES DE SANTE DE LA RDC

HO/PATS/Art 72

R

Belge

pui



CHAPITRE 9 - LUTTE CONTRE LE VIH/SIDA ⁽¹⁷⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Description générale

349. Défi majeur en soi, l'épidémie du VIH/SIDA aggrave les nombreux autres défis auxquels la RDC doit faire face. L'épidémie pose un problème de santé publique extrêmement sérieux et constitue une menace pour le redressement économique et le développement du -pays. Les données recueillies par le Programme national de lutte contre le sida estiment qu'il y a environ 3 millions de personnes vivant avec le VIH/SIDA en RDC, pour un taux de prévalence dans la population adulte d'environ 5 pour cent, avec des variations provinciales allant de 3.1 pour cent à Kinshasa à 7.5 pour cent à Lubumbashi.

La réponse du gouvernement

350. La spécificité de la RDC dans la lutte contre l'épidémie- du VIH/SIDA est d'avoir non seulement été l'un des premiers pays à avoir été touché par la maladie mais également d'avoir été l'un des premiers terrains d'intervention d'organisations de lutte contre le sida; et ce grâce à- une prise de conscience rapide des pouvoirs en place. Alerté par la croissance rapide et persistante du nombre de cas enregistrés suite au diagnostic des premiers cas en 1983; notamment, à l'Hôpital général de Kinshasa et aux formations médicales universitaires du pays, le gouvernement de la RDC a décidé en 1984 d'oeuvrer avec la communauté internationale afin de mieux jauger les dimensions du problème. Un Comité National de Lutte contre le SIDA (CNLS) a été mis sur pied et, celui-ci a, en 1987, élaboré un plan à court terme dont l'objet était d'évaluer l'étendue du problème dans le pays.

351. Jusqu'en 1994, le plan à moyen terme 1991-1994 a servi de cadre viable pour la lutte contre le VIH/SIDA en RDC. Toutefois, son exécution a été perturbée par des événements civils et politiques qui ont eu pour résultats le retrait du financement de la communauté des bailleurs de fonds. En 1995, le projet préparatoire financé par l'OMS et le PNUD a redémarré l'exécution des activités de lutte contre le VIH/SIDA et a fourni une occasion au gouvernement de la RDC de mettre au point une nouvelle vision pour la lutte contre le VIH/SIDA.

352. La guerre qui a déchiré le pays a créé ou exacerbé des problèmes spécifiques tels l'accroissement du nombre de réfugiés et d'orphelins. La pauvreté s'est accrue, les structures familiales et sociales se sont effondrées et la vulnérabilité de la population vis-à-vis du VIH/SIDA -a augmenté. Dans quatre provinces ayant fait l'objet d'une étude, les groupes de discussion ont identifié les femmes, les jeunes garçons et filles et les orphelins comme étant les plus vulnérables à l'épidémie, principalement en raison de leur isolement et de la faiblesse de leur pouvoir économique qui les poussent à adopter des comportements à risque tels que la prostitution, les exposent aux abus et leur interdit l'accès aux informations et aux traitements adéquats.

¹⁷⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

353. Plus de sept années de conflit ont eu des conséquences désastreuses sur l'évolution de l'épidémie en RDC :

- Dans certaines provinces, les programmes de lutte contre le VIH/SIDA ont été interrompus pendant la durée du conflit.
- Les déplacements de la population ont mis en contact des populations jusque là relativement épargnées par l'épidémie avec des groupes présentant des taux de prévalence plus élevés.
- La pratique fréquente des viols a largement contribué à propager le VIH dans des régions déjà sévèrement affectées par le conflit.
- La présence de troupes étrangères venues de pays à forts taux de prévalence dans certaines provinces a également joué un rôle d'accélérateur dans l'expansion de la maladie.

354. Bien que partielles, les informations recueillies dans le cadre du programme national VIH/SIDA indiquent que la guerre a lourdement contribué à accroître les tendances à l'infection au HIV. En effet, la destruction des services sociaux et des infrastructures sanitaires combinées au déplacement massif des populations, à l'occupation militaire de pays à prévalence élevée et la résurgence des violences sexuelles constituent tous des éléments contribuant à la transmission du VIH/SIDA.

Un contexte propice à l'explosion de la pandémie

355. Deux facteurs particulièrement inquiétants rendent la situation de la RDC encore plus difficile en matière de lutte contre le sida et font craindre une croissance exponentielle des taux de prévalence du VIH/SIDA :

- Bien que le taux soit relativement faible comparé aux moyennes régionales, le taux de prévalence en RDC a atteint le seuil critique de 5 pour cent, qui, selon les experts, est le taux de prévalence au-delà duquel l'épidémie amorce généralement une croissance exponentielle. Si les estimations actuelles venaient à être confirmées et si aucune action concertée n'était entreprise, le pays, de surcroît dans un contexte d'extrême pauvreté et de services sociaux inexistant, serait au bord d'un désastre humanitaire. Si rien n'est fait, la RDC comptera à partir de l'année prochaine au moins 900.000 nouveaux cas d'infection. Les personnes ayant développé la maladie mourraient dans les mêmes proportions.
- Paradoxalement, le conflit et l'isolement consécutif de certaines régions ont également contribué à préserver certaines populations du VIH/SIDA. La réunification physique du pays présente par conséquent le risque d'une explosion de l'épidémie, par la contamination de populations jusque là isolées et préservées par d'autres populations issues de zones à forts taux de prévalence. On ne connaît pas aujourd'hui de manière précise la situation dans les provinces nouvellement réunifiées et qui furent ravagées par la guerre. Des études ponctuelles indiquent néanmoins que le taux d'infection pourrait atteindre 20 pour cent pour certaines populations à risque dans certaines provinces.

356. Ce contexte est d'autant plus inquiétant que, d'après l'expérience des différents acteurs du développement, le coût des interventions monte rapidement en termes absolus et en termes relatifs lors de la croissance exponentielle de la pandémie. Des études ont établi que lorsque le taux de prévalence du VIH est inférieur à 5 pour cent, le coût annuel de prévention, de soins et de prise en charge est de 1,3 pour cent du PIB. Il atteint 4,5 pour cent du PIB lorsque le taux de prévalence est de 15 pour cent, et 10 pour cent du PIB pour un taux de prévalence de 30 pour cent.

357. Le constat suivant émerge de l'analyse des données disponibles à partir des cas signalés:

- La tranche des 20 à 49 ans est en général la plus touchée ; la tranche la plus touchée chez les femmes étant celle des 20 à 29 ans et chez les hommes celles de 30 à 35 ans.
- Si l'on prend en compte la période d'incubation clinique, les femmes acquièrent en général le HIV entre 15 et 19 ans, et les hommes entre 20 et 29 ans.
- La transmission sexuelle reste le mode de contamination le plus communément observé (elle compte pour 83 pour cent des cas) bien que des mesures pour empêcher la transmission de la mère à l'enfant commencent à être mises en oeuvre. En outre, 5 pour cent des autres cas proviennent d'une contamination intraveineuse.
- Parmi les groupes à haut risque, le taux d'infection s'élève à 33 pour cent parmi les malades hospitalisés souffrant de la tuberculose et 19 pour cent parmi les prostituées.
- Selon des estimations de 2003, 750.000 enfants environ âgés de moins de 15 ans ont perdu un ou deux parents suite à des maladies liées au SIDA.

358. On considère qu'une femme a une bonne connaissance du VIH/SIDA lorsqu'elle connaît les trois principaux moyens de prévention et lorsqu'elle a identifié trois conceptions erronées sur le VIH/ SIDA. La connaissance des moyens de prévention de la transmission du VIH/SIDA est relativement bonne pour la fidélité et l'utilisation d'objets tranchants non souillés chez les femmes en RDC Elle est nettement moins bonne en ce qui concerne l'utilisation du préservatif. Ce sont les femmes du milieu rural, les plus pauvres et celles sans instruction qui ont le niveau de connaissance du VIH/SIDA le plus bas, ainsi que les adolescentes (15-19 ans). Pour l'ensemble du pays, seulement 10 pour cent de femmes ont une bonne connaissance sur le VIH/SIDA. Cette connaissance est plus élevée chez les femmes du milieu urbain (13 pour cent) que chez celles du milieu rural (9 pour cent).

359. La plupart des rapports sexuels occasionnels ne sont pas protégés, ce qui constitue un véritable risque de transmission du VIH/SIDA et autres infections sexuellement transmissibles (IST). Ainsi 87 pour cent des femmes, ou leurs partenaires, n'ont pas utilisé le préservatif au cours du dernier rapport sexuel occasionnel. Les différences selon le milieu de résidence, le degré de pauvreté et le niveau d'instruction sont importantes. L'usage du préservatif lors des rapports occasionnels est trois fois plus fréquent dans les villes (26 pour cent) que dans les campagnes (8 pour cent). Ceci est sans doute dû au fait que les préservatifs sont moins disponibles, peu promus ou peu acceptés en milieu rural. De même, l'usage du préservatif est presque quatre fois plus élevé parmi les femmes ayant le niveau d'instruction secondaire et plus (26 pour cent) que parmi celles sans instruction (7 pour cent). Il augmente avec le degré de richesse, passant de 6 pour cent chez les plus pauvres à 28 pour cent chez les plus riches.

Impacts sociaux

360. Dans les secteurs sociaux, les répercussions générales de la crise sont très graves. L'environnement en RDC se caractérise par une absence virtuelle d'investissement et par d'énormes difficultés à obtenir un régime alimentaire équilibré, des soins de santé de base, une éducation, une eau potable et un logement décent. Tout ceci constitue un terrain extrêmement fertile pour des épidémies comme celle du VIH/SIDA et pour la propagation des infections opportunistes. Les coûts du VIH/SIDA s'étendent à toute la société étant donné que la majorité des victimes de cette épidémie laisse en moyenne 4 à 6 enfants derrière elle en moyenne en RDC. Ces enfants sont pour la plupart mal-nourris, non éduqués, formant ainsi un capital humain très faible pour la future génération. Par ailleurs, la maladie touche toutes les couches de la population, et décime des catégories dont la fonction sociale est d'une importance particulière tels que les professeurs ou les personnels médicaux.

361. Le VIH/SIDA oeuvre contre l'accumulation du capital humain futur puisque les décès humains prématurés ont tendance à augmenter le nombre d'orphelins qui sont moins susceptibles de développer pleinement leur capacité intellectuelle et physique. Le choc émotionnel suscité par la perte des parents, difficile à mesurer et à quantifier, contribue très certainement aussi à réduire les chances des enfants orphelins du sida en RDC, on estime qu'il y a aujourd'hui plus 5 millions d'orphelins du sida. En ce qui concerne les coûts directs seuls évalués à \$ 225 par cas de VIH/SIDA en 1990 à Kinshasa (Bertozzi et Coli), les dépenses supportées par les familles, les communautés et le pays pour les soins se chiffrent chaque année entre \$90 millions et \$125 millions, et davantage si on prend en compte la thérapie antirétrovirale.

Impacts économiques

362. Le VIH/SIDA affecte l'économie en désorganisant le processus d'accumulation humain. Le VIH/SIDA affecte aussi bien la quantité que la qualité de la main d'oeuvre du pays. En premier lieu, une plus forte mortalité et une plus grande morbidité affectent négativement la quantité et la productivité de la main d'oeuvre actuelle. Les décès prématurés représentent non seulement des pertes au niveau du facteur productif mais aussi des pertes en termes de connaissances et d'expériences au niveau de cette main d'oeuvre. Un plus fort taux de morbidité peut également réduire la productivité de la main d'oeuvre, par exemple en raison de l'absentéisme (baisse de la production) et des dépenses de santé plus élevées.

363. Le VIH/SIDA a un impact néfaste sur la survie des entreprises en raison de la non-disponibilité (due à l'absentéisme) et de la perte définitive de main d'oeuvre qualifiée et expérimentée que cette maladie occasionne. Une étude menée au niveau des entreprises et ayant porté sur 48 unités de productions congolaises indique clairement les pertes de productivité dues à la maladie, à la morbidité, à l'absentéisme et aux décès. La plupart des malades accusent une absence allant de 1 à 6 mois. De même, les frais médicaux occasionnés par le développement de maladies opportunistes et la prise en charge des frais d'enterrement représentent un lourd fardeau pour les entreprises.

364. En outre, l'étude montre que les compagnies qui ne fournissent pas d'assistance médicale ont vu environ 70 pour cent de leurs travailleurs infectés mourir ces 5 dernières années. A titre d'exemple, au Kasai Oriental, alors que le taux de contamination dans les entreprises est faible, presque 80 pour cent des personnes atteintes par le virus sont décédées durant les 5 dernières années. Dans les entreprises du Bas-Congo, 54 pour cent des personnes contaminées

sont mortes depuis 1999. A l'inverse, l'enquête montre que la politique de prise en charge médicale spécifique et systématique des personnes contaminées par le VIH/SIDA est payante. Au Katanga, alors que le taux des personnes contaminées est 3 fois plus élevé que dans le Kasai Oriental, le taux de décès est trois fois moindre grâce à une politique de prise en charge spécifique.

365. En moyenne, les entreprises ont dépensé \$6 397 par agent décédé alors qu'une prise en charge médicale appropriée d'une personne contaminée par le VIH/SIDA coûte entre \$975 et \$2 360 par an. La politique de prise en charge spécifique permet d'éviter les coûts brusques provoqués par un décès et de préparer le remplacement des agents de manière graduelle.

Cadre institutionnel

366. Un comité national multisectoriel de lutte contre le SIDA (CNMLS) a été mis sur pied afin d'encourager les divers secteurs de la vie nationale à s'impliquer dans l'élimination du VIH. Le CNMLS rassemble en son sein des représentants de la société civile, des divers ministères et du groupe thématique. Il est présidé par le ministère de la Santé. Pour la gestion quotidienne des efforts de prévention contre le VIH/SIDA, le ministère de la Santé s'appuie sur le PNLS qui constitue l'une de ses structures permanentes. Le PNLS sert de relais entre les CNMLS et les agences d'exécution.

367. Bien que le Gouvernement ait été un précurseur dans les efforts déployés en vue de bâtir une stratégie multisectorielle de lutte contre le VIH/SIDA, cette stratégie est toujours présentée comme étant avant tout une stratégie sanitaire. En outre, le Gouvernement manque cruellement de ressources financières et humaines pour la mise en place d'une politique de lutte contre le VIH/SIDA d'envergure nationale. Le non-paiement des salaires du personnel ainsi que le manque cruel d'équipements de base (voitures, moyens de communication, ordinateurs) sont autant d'obstacles supplémentaires à la mise en oeuvre d'une politique efficace.

368. La carte des interventions montre que, malgré leur nombre, le montant total des financements reste très faible et leur couverture n'est que partielle. De plus, leur coordination stratégique laisse à désirer. A titre d'exemple, de nombreux partenaires mettent l'accent sur la prévention au moyen de techniques IEC tandis que l'indice des interventions ONUSIDA (API 2000) indique que la RDC se compare très bien avec la plupart des pays à cet égard. Toutefois, la RDC est à la traîne dans le domaine des soins et du traitement ainsi que dans celui de l'atténuation de l'impact. Dans ce contexte, il est impératif de hâter la migration de ces institutions au niveau plus élevé, c'est-à-dire la Présidence, et de re-dynamiser le rôle et le fonctionnement des CNMLS.

LES ACTIONS EN COURS

369. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le gouvernement pour améliorer le cadre réglementaire et institutionnel du secteur. Ceci inclut notamment la priorité accordée à la lutte contre le VIH/SIDA confirmée dans le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté Intérimaire (I-DSRP). Parmi ses objectifs spécifiques, il faut inclure : (i) contribuer à la reconstruction nationale et au développement du pays en ralentissant la propagation du VIH/SIDA et en atténuant son impact sur les familles, les communautés et les secteurs productifs ; (ii) la satisfaction de besoins fondamentaux urgents tels que la fourniture de services sociaux, la lutte contre le VIH/SIDA et la démobilisation ainsi que la réintégration des combattants.

370. La stratégie du Gouvernement est fondée sur :

- La promotion au plus haut niveau du gouvernement d'une approche multisectorielle pour lutter contre le VIH/SIDA et la création d'un partenariat entre tous les acteurs impliqués dans les activités d'élimination du VIH/SIDA.
- La mobilisation de toutes les parties intéressées y compris les services gouvernementaux et les entités du secteur privé, les organisations non gouvernementales et celles de la société civile et les communautés bénéficiaires à travers le pays.
- L'encouragement des personnes vivant avec le VIH/SIDA à jouer un rôle central.

371. Le gouvernement a accepté de sous-traiter toutes les activités qui s'y prêtent et d'utiliser des procédures administratives simplifiées. Les mesures spécifiques acceptées par l'Etat comprennent le recours à : (i) une Agence de gestion financière (AGF) ; (ii) un organisme de la société civile pour le décaissement (Carias Congo) en ce qui concerne les situations exigeant des dispositifs spéciaux ; (iii) la sous-traitance de certaines activités aux agences des Nations Unies ; (iv) le maintien de la prestation d'agences qui ont fait leurs preuves dans le cadre de programmes VIH/SIDA financés par le projet IDA actuel et (v) la sous-traitance d'activités d'appui à la mobilisation des bénéficiaires au niveau des communautés, à des ONG et prestataires de services.

372. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la Commission européenne, l'OMS, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et d'autres partenaires bilatéraux ont apporté un appui financier significatif pour la lutte contre le VIH/SIDA.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

373. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, les actions prioritaires dans le secteur de la lutte contre le VIH/Sida ont pour but de **stabiliser le taux de prévalence du virus en arrêtant la contamination.**

374. Les objectifs spécifiques sont de :

- Réduire le risque de transmission par voie sexuelle, intraveineuse et verticale du VIH.
- Améliorer la santé et la qualité de vie des personnes vivant avec le VIH/SIDA.
- Atténuer l'impact socio-économique de l'épidémie sur les groupes vulnérables.
- Améliorer le degré d'information de la population en général et des groupes les plus exposés en particulier sur l'épidémie du VIH/SIDA et autres IST pour une réponse élargie

375. Pour atteindre de tels objectifs, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat : la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets peut permettre d'atteindre les

objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus que par une action parallèle du Gouvernement et des bailleurs.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

176. Dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes les réformes nécessaires à une lutte d'envergure contre le VIH/SIDA ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale) – sur la base de critères d'impact et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

177. Afin de concentrer les efforts, seules les 5 mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note. Il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires, mais la mise en oeuvre effective de ces priorités devrait représenter un effort important du Gouvernement et permettre des améliorations substantielles de la situation. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Assurer que la classe politique au plus haut niveau, les leaders d'opinion, les chefs d'entreprises et les chefs traditionnels et religieux soient impliqués dans la sensibilisation** de la population et la mobilisation et la gestion des ressources locales pour le changement des comportements. L'expérience montre que l'implication de tous les niveaux de pouvoir et d'organisation est l'approche la plus efficace dans les politiques de prévention.
- **Définir un plan d'action de prévention, de traitement des maladies opportunistes** et de soutien aux victimes dans le secteur public. Les ressources dont on dispose ne permettront malheureusement pas de traiter toutes les personnes contaminées, il faudra donc mettre en place des mécanismes originaux de désignation des bénéficiaires des traitements et de compensation pour les familles de ceux qui n'auront malheureusement pas pu en bénéficier.
- **Définir un plan de lutte contre le V/H/SIDA au niveau de chaque administration.** Chaque Ministère et administration publique devra définir un plan de lutte à son niveau en s'assurant que les actions restent cohérentes au niveau national.
- **Bâtir des partenariats durables avec les ONG et le secteur privé pour la lutte contre le V/H/SIDA.** L'association avec les ONG et le secteur privé est primordiale au vu de la connaissance et de l'expérience de tous ces acteurs. Les synergies créées par de tels partenariats seront les mieux à même de contribuer efficacement à la lutte contre le VIH/SIDA.
- **Définir une politique pour offrir des médicaments aux personnes touchées, en particulier par des antirétroviraux.** Cette politique est particulièrement importante au vu du nombre de personnes infectées. Même si toutes les personnes touchées ne pourront être soignées, il est capital de définir une stratégie d'ensemble cohérente pour la préservation du plus grand nombre de vies possible avec le peu de moyens dont dispose le pays.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

378. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement, dans le cadre d'un « PMURR élargi ». Le choix des actions prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris le secteur privé, la société civile et les organisations communautaires.

Synthèse des besoins financiers

379. Du fait de l'absence d'informations détaillées, il est encore impossible de chiffrer les besoins financiers pour parvenir à atteindre l'Objectif de développement pour le Millénaire de stopper la propagation du VIH/SIDA. Des études préliminaires de la Banque mondiale suggèrent néanmoins que ces besoins se chiffrent aisément en centaines de millions dollars pour le seul secteur de la lutte contre le VIH/SIDA. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

380. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

Table 9 : Besoins financiers pour le secteur de la lutte contre le VIH/SIDA (en US\$) ⁽¹⁸⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Prévention	110.000.000	41.000.000
Niveau central	30.000.000	11.000.000
Niveau provincial	20.000.000	8.000.000
Niveau local	60.000.000	22.000.000
Traitement des malades	60.000.000	23.000.000
Actions pilotes de distribution d'antirétroviraux	20.000.000	8500.000
Renforcement des zones de santé pour le traitement des infections opportunistes	40.000.000	14.500.000
Assistance aux victimes en complément des programmes de protection sociale	80.000.000	30.000.000
Soutien psychologique et social aux victimes	20.000.000	8.000.000
Assistance aux familles et aux orphelins	60.000.000	22.000.000
TOTAL LUTTE CONTRE LE VIH/SIDA	250.000.000	94.000.000

Prévention

381. Il s'agira principalement de réduire le risque de transmission par voie sexuelle, intraveineuse et verticale du HIV. Ce volet financera les activités de suivi et d'évaluation ainsi que des activités liées au développement et à l'exécution d'une stratégie de communication pour les activités de maîtrise du VIH/SIDA et ce, dans l'ensemble du pays. Le programme appuiera la mobilisation des institutions publiques dans leur lutte contre l'épidémie en

¹⁸⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

intégrant les activités VIH/SIDA dans leur programme normal de travail. Le programme sera mis en oeuvre à trois niveaux : central (plans détaillés au niveau des Ministères et grandes administrations), provincial (plans d'action définis et mis en oeuvre par les autorités provinciales) et local (essentiellement mis en oeuvre par les ONG).

Traitement des malades

382. Il s'agira essentiellement d'améliorer la santé et la qualité de vie des personnes vivant avec le VIH/SIDA. L'expérience montre que la responsabilisation des communautés améliore l'identification des priorités, l'affectation des ressources et finalement l'appropriation de ces activités. Dans ce cadre, le programme comprendra des actions pilotes de distribution d'antirétroviraux. Au vu de la quantité insuffisante qui sera à disposition, l'approche générale consistera à laisser le choix des personnes bénéficiaires des traitements aux communautés, en adoptant des systèmes de compensation pour les personnes et les familles qui n'auront pas pu en bénéficier. Dans le cadre de la lutte contre les maladies opportunistes, ce volet vient en complément des programmes spéciaux de lutte contre les maladies décrits dans le Chapitre 8 - Santé.

Soutien aux victimes

383. Il s'agira principalement d'atténuer l'impact socio-économique de l'épidémie sur les groupes vulnérables. Le programme comprend des activités de réduction de l'impact sur les personnes et les groupes affectés mobilisation communautaire, services d'appui psychologique et social, soutien socio-économique aux familles et groupes affectés par le VIH/SIDA, stratégies d'assistance aux orphelins, amélioration, du cadre juridique de la protection des droits des personnes infectées par le VIH et/ou souffrant du SIDA, ainsi que ceux des personnes contaminées et la lutte contre la stigmatisation et la discrimination sociale. Ce volet vient en complément des programmes d'aide et de réinsertion décrits au Chapitre 10 - Protection Sociale et Aide humanitaire.

Mise en oeuvre

384. L'expérience à ce jour (au titre du PMURR mais également des autres programmes en cours) a conduit un certain nombre de partenaires de la RDC (dont la Banque mondiale) à considérer que la mise en oeuvre d'un programme de l'ampleur de celui qui est décrit ici est réalisable en 3 à 4 ans. Les contraintes de mise en oeuvre ne devraient donc être un facteur limitant ni pour l'absorption, ni pour la mobilisation des ressources extérieures.

385. Afin de maximiser l'impact des ressources disponibles, les bailleurs sont encouragés à prêter attention aux points suivants:

- Il est également important d'assurer que les ressources fournies par les bailleurs soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Ceci appelle deux remarques en particulier: (i) dans la mesure du possible, il conviendra d'attribuer les marchés de travaux ou de fournitures à travers des procédures de mise en compétition qui fassent jouer la concurrence; (ii) il faudra veiller à minimiser les frais de gestion des programmes et à les ramener à des niveaux comparables à ceux en vigueur dans les pays voisins (un trop grand nombre d'ONG, notamment à l'Est du pays, demandent malheureusement des frais de fonctionnement de 25 à 30 pour cent du montant total des programmes).

- La mise en oeuvre devra s'appuyer au maximum sur les communautés locales dont la connaissance du terrain est irremplaçable. Ce mécanisme permettra également de renforcer la cohésion sociale. Il conviendra aussi d'impliquer les communautés dans un certain nombre de mécanismes originaux, notamment pour la désignation des bénéficiaires de l'aide dans les cas où les ressources disponibles ne suffiront pas à assister toute la population, et pour la compensation des personnes qui n'auront pas pu bénéficier des aides proposées.

386. Leçons apprises dans le cadre du MAP :

- La mise en oeuvre du MAP a été la plus réussie dans les pays où l'agence de contrôle du VIFH/SIDA était responsable de la coordination plutôt qu'agence d'exécution.
- La sous-traitance des fonctions de gestion financière contribue à assurer des décaissements rapides et transparents. Il conviendra que le PNMLS confie la gestion financière des différentes interventions à une firme professionnelle.
- Le leadership et l'engagement des autorités politiques sont importants pour la réussite du processus.
- L'avantage comparatif des ministères est la formulation des politiques, l'établissement des normes et des standards, et le contrôle de la qualité ; ils ne doivent pas exécuter eux-mêmes les activités contenues dans les plans d'action mais au contraire les sous-traiter à des prestataires de services qualifiés.

CHAPITRE 10 - PROTECTION SOCIALE ET AIDE HUMANITAIRE ⁽¹⁹⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

La protection sociale - les défis congolais

387. La protection sociale est quasi-inexistante en RDC, surtout en milieu rural et dans les zones affectées par les conflits armés. La situation congolaise est catastrophique par rapport à celle de nombreux pays à faible revenu. Les nombreux défis de la RDC comprennent :

- La détérioration profonde des conditions sociales de la grande majorité des congolais qui se retrouvent dans une extrême pauvreté et sont très vulnérables à des nombreux et graves risques.
- L'effondrement des services publics, notamment les services sociaux et les infrastructures sociales de base. A titre d'exemple seulement 8 pour cent du budget national a été consacré à tous les secteurs sociaux en 2002. Les interventions de l'Etat sont aujourd'hui quasi-inexistantes. en matière de protection sociale.
- Les ONG, les églises et leurs partenaires extérieurs offrent quasiment tous les services sociaux en RDC mais souffrent de capacités limitées, de peu de coordination de leurs interventions et des acquis peu diffusés, notamment pour ce qui concerne les bonnes pratiques.
- Les dispositifs informels de survie traditionnellement adoptés par la famille et la communauté de base devenus très fragiles, surtout en milieu urbain.

388. En RDC, la presque totalité de la population (au moins 80 pour cent) est vulnérable et aurait besoin de protection sociale pour faire face aux risques auxquels elle est confrontée. Le Ministère des Affaires Sociales, structure gouvernementale qui a la tutelle de ce secteur rencontre d'énormes difficultés pour assister les groupes vulnérables qui sont très nombreux. Parmi ceux-ci on trouve des groupes plus vulnérables tels que les enfants en situation difficile (enfants de la rue; enfants dits sorciers, enfants assujettis aux travaux abusifs, etc.), les veuves et les orphelins, les personnes vivant avec un handicap, les invalides de guerre, les filles mères sans soutien, les victimes du VIH/SIDA, les personnes de troisième âge, les femmes seuls chefs de ménage.

389. Les victimes des principales maladies et leurs familles sont un autre groupe concerné. A titre d'exemple, le paludisme cause 500.000 morts par an et environ 2.850.000 de personnes sont aujourd'hui contaminées par le VIH/SIDA. Les morts de ces maladies et de bien d'autres (telle que la tuberculose) laissent les familles et surtout les veuves démunies et vulnérables à une chute dans la pauvreté extrême. On estime qu'il y a aujourd'hui plus d'un million d'orphelins du sida en RDC. La solidarité familiale congolaise a beaucoup compensé la situation de personnes touchées par la crise. Mais le sort des groupes exclus de cette protection est devenu facteur déstabilisant et démoralisant pour la société congolaise.

¹⁹⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

Une situation humanitaire dramatique

390. La dichotomie entre l'Ouest du pays qui est relativement stable, et l'Est toujours volatile caractérise l'environnement de la RDC en 2004. Cette dichotomie a un impact humanitaire catastrophique. Ni la planification, ni la stratégie internationale ne reflètent les différences provinciales dans la réponse humanitaire. Certaines parties du pays vivent une étape transitoire, d'autres se trouvent dans une phase de développement et d'autres encore sont bloquées au niveau de l'urgence. Le résultat d'une stratégie unique appliquée à tout le pays et le manque d'approche provinciale multisectorielle spécifiquement ciblée ont conduit à la marginalisation des provinces comme l'Equateur ou les deux Kasaïs.

391. Le coût humain de la guerre a augmenté, et on assiste également à l'effondrement même de la société et à l'ébranlement de ses fondations dans certains districts, à l'instar du viol utilisé comme une arme de guerre contre les enfants et les femmes de tous âges. A cause du conflit, la RDC accuse un des niveaux de vulnérabilité des plus élevés au monde. Plus de 3,4 millions de personnes sont déplacées aujourd'hui dans le pays du fait des conflits et de l'insécurité. La RDC détient, après le Soudan qui compte 4,5 millions de déplacés, le chiffre le plus élevé de tout le continent africain. Le nombre de déplacés a augmenté au Nord et au Sud-Kivu, au Maniema, dans la Province Orientale et au Katanga. Depuis 1999, le nombre des déplacés est passé de 800.000 à 3,4 millions, selon les dernières estimations du mois d'août 2003, fournies par OCHA/RDC.

392. Très souvent, la population qui a payé un lourd tribut à cause de la guerre depuis 1998, est déjà fragilisée et souffre d'une extrême pauvreté et de l'insécurité. Les communautés qui accueillent ces déplacés sont elles-mêmes déjà victimes de la guerre et souffrent du manque de services de base et d'accès suffisant à la nourriture et à l'eau potable. Ceux qui ont la chance d'être acceptés dans des communautés d'accueil mettent en difficulté ces dernières qui sont déjà pauvres et doivent partager le peu qu'elles ont avec les nouveaux venus.

Condition de la femme

393. Comme beaucoup d'autres pays africains, la société congolaise est caractérisée par une structure sociale patriarcale qui est à la base des relations sociales et de pouvoir inégaux entre les sexes. Les inégalités de genre qui prévalent dans la société congolaise d'aujourd'hui ont été perpétuées par beaucoup de facteurs tant internes qu'externes. Les valeurs traditionnelles accordent des privilèges aux hommes qui se traduisent par une subordination du genre féminin dans tous les domaines de la vie. Dans certaines provinces, la fille n'a pas la liberté de choisir son conjoint contrairement aux garçons et subit plus d'injustice que l'homme en matière d'héritage. Les conflits armés sont venus aggraver les déséquilibres déjà existants. Toutefois, un des effets les plus marquants résultant de cette période d'instabilité est sans doute le changement dans les rôles entre l'homme et la femme.

SITUATION ACTUELLE

L'impact du conflit

Plus de sept ans de conflit ont provoqué des conséquences tragiques et laissé des cicatrices durables. Les effets néfastes directs de la guerre comprennent environ 3,3 millions de morts directs et indirects, 3,4 millions de personnes déplacées internes, 30.000 enfants recrutés comme soldats, 70.000 à 100.000 personnes invalidés et mutilés, des viols et violences

accompagnés de traumatismes psychiques, une prévalence élevée du VIH/SIDA, et des destructions et pillages des infrastructures sociales et économiques.

395. 80 pour cent de la population congolaise vit aujourd'hui avec moles de \$0,50 par personne et par jour du fait de l'instabilité du cadre macro-économique et de la chute de la production nationale, conséquences ultimes des années de conflit. En 2001, la RDC était classée 142ème pays du monde par rapport à l'indice de développement humain.

Une vulnérabilité dé la population accrue

396. La perte précoce d'un parent expose souvent les enfants. à la discrimination de la part de la famille élargie, aux violences physiques de la part des nouveaux tuteurs, a la négation de leurs droits à l'héritage, à l'exploitation sexuelle ou économique et à la baisse des conditions de vie. On estime qu'environ 9 pour cent des enfants congolais ont perdu l'un de leurs parents.

397. L'insécurité juridique, physique et sociale concerne la 'quasi-totalité des Congolais. Les déplacements massifs de la population entraînent des conséquences d'ordre démographique; social, sanitaire, psychologique, et' économique. L'insécurité physique est aussi vécue quotidiennement dans les villes et les cités périphériques. Partout, les femmes, les enfants et les vieillards sont les plus touchés, L'absence d'état de droit, la culture d'impunité, la mauvaise gouvernance, l'inefficacité des institutions juridiques et le manque de volonté politique créent des conditions favorables à l'insécurité juridique, à l'injustice, à la corruption, et à la criminalité

Difficultés de l'intervention humanitaire

398. Face aux défis humanitaires immenses du pays, tous les acteurs doivent avoir des objectifs réalistes. En outre, au vu l'immensité du pays, un territoire presque quatre fois comme la France, avec peu ou pas d'infrastructure, l'actuel modus operandi demeure le transport aérien. Les complications logistiques continuent à être un obstacle majeur dans l'acheminement de l'assistance humanitaire et de toute réponse rapide. Les acteurs humanitaires ne peuvent, à eux seuls, venir à bout des besoins de la RDC. Les difficultés dans le recrutement des ressources humaines, les contraintes financières et les capacités de réponse limitées démontrent la nécessité d'une synergie plus active, et d'une coopération plus étroite dans les différentes stratégies d'assistance, de l'humanitaire, de la transition, du DDR et des programmes de développement structurel.

Féminisation de la pauvreté

399. Les femmes sont plus touchées par la pauvreté que les hommes. S'il est difficile pour le moment d'estimer le niveau de la population féminine pauvre, l'enquête sur les violences faites à la femme et à la jeune fille (avril 1999) indique qu'en moyenne 44 pour cent des femmes contre 22 pour cent des hommes, sont sans revenu. Cette féminisation de la pauvreté s'explique par les discriminations constatées dans tous les domaines de la vie sociale. Par ailleurs, les violences faites aux femmes et aux filles demeurent un problème important en RDC. Une enquête en milieu urbain et en milieu semi-urbain effectuée en 1999 montre que les femmes subissent diverses formes de violences : physique, morale, psychologique et économiques.

400. Bien qu'il existe des dispositions favorables aux femmes dans le droit officiel, la majorité de celles-ci a recours au droit coutumier qui leur est beaucoup plus défavorable.

L'étude menée en 1999, sur les lois coutumières montre que 62 pour cent des femmes sont mariées selon le régime du droit coutumier et 69 pour cent des femmes ont recours à la coutume pour résoudre des problèmes d'héritage, d'où l'urgence de la vulgarisation de la loi et de la sensibilisation des femmes sur leurs droits. En outre, les traditions, la culture et le droit coutumier entretiennent des préjugés favorables à certaines formes de violences faites aux femmes et certaines pratiques sont encore vivaces, surtout dans les zones rurales. Le code pénal n'a pas pris en compte les viols et autres sévices dont sont particulièrement victimes les femmes et les enfants lors des conflits armés ou sociaux. La loi n'est pas non plus explicite sur la question des mutilations génitales féminines.

Approche d'ensemble : vers la réinsertion sociale

401. Le Gouvernement est pleinement conscient de ne pas avoir les ressources nécessaires pour financer dans la durée des programmes d'assistance. Par conséquent, la stratégie du Gouvernement consistera essentiellement à oeuvrer pour la réinsertion des personnes vulnérables dans la société. Dans ce cadre, le Gouvernement encourage les bailleurs à transformer graduellement les programmes d'assistance humanitaire en programmes de réinsertion.

402. La réintégration des 3 millions de personnes déplacées, qui sont souvent parmi les plus pauvres et constituent une source majeure d'instabilité dans certaines zones, est d'une importance particulière. Ceci nécessitera des investissements considérables, typiquement dans les infrastructures, la relance économique et les secteurs sociaux qui sont décrits dans les chapitres correspondants. Le Gouvernement ne dispose pas des ressources nécessaires pour fournir un soutien supplémentaire significatif autre que des Interventions ciblées sur des sous-groupes spécifiques. En outre, l'expérience dans d'autres pays montre que la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées est facilitée par la distribution de l'aide aux communautés entières que ces personnes réintègrent ou dans lesquelles elles se réinstallent (rendant certains programmes contre-productifs s'ils ne sont pas bien gérés). Le Gouvernement encourage les bailleurs à prendre en compte la situation des personnes déplacées internes lors du choix des zones et des communautés qui vont bénéficier de leur assistance, par exemple pour ce qui concerne les infrastructures locales, le développement rural et les secteurs sociaux.

LES ACTIONS EN COURS

403. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour améliorer la situation dans le secteur. Ceci inclut des actions telles que la réalisation d'une étude pilote sur les risques et la vulnérabilité en RDC, appui aux groupes vulnérables par la réalisation à leur profit des micro-projets d'auto prise en charge ou la mise en oeuvre du projet de réintégration des enfants de la rue en milieux urbains. Un accent particulier a été mis sur la préparation d'une stratégie pour le secteur dans le cadre du DSRP Intérimaire (en collaboration avec tous les partenaires concernés).

404. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque Africaine de Développement, la Banque mondiale, la Commission Européenne, le HCR, OCHA, le PAM, le PNUD, l'UNICEF, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la France, le Japon, la Suède, la Suisse et d'autres partenaires bilatéraux ont financé des actions dans le domaine de la protection sociale et de l'aide humanitaire. Ces efforts ont joué un rôle-clé pour apporter

de l'aide aux populations les plus démunies, et en particulier les populations déplacées. Le Gouvernement est très reconnaissant envers ses partenaires pour ces appuis.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

405. Face à l'étendue et à la complexité des opérations dans un pays comme la RDC, la communauté humanitaire sera sans doute dans l'obligation de réajuster sa planification et ses projections et d'élaborer des objectifs réalistes, au vu des ressources humaines, des structures de gestion et des financements disponibles. En outre, au vu des moyens limités dont dispose le Gouvernement aujourd'hui qui ne permettent pas de conduire une politique sociale d'envergure, les efforts consisteront non pas à assister les populations dans le besoin mais à les réinsérer durablement dans la société.

406. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif général est de mettre en place des mécanismes pour passer de l'aide humanitaire à des programmes de réinsertion ciblés sur les personnes les plus vulnérables.

407. Les objectifs spécifiques sont de :

- Mettre en place un cadre institutionnel et réglementaire pour le passage de l'aide humanitaire vers la réinsertion.
- Poursuivre les programmes d'aide humanitaire dans les zones dévastées.
- Conduire des actions pilotes de réinsertion et appliquer à plus large échelle les expériences les plus efficaces en terme de réinsertion sociale.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

408. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

409. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note - et il est clair que bien d'autres actions 'seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

410. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Définir les statuts opérationnels du passage graduel de l'aide humanitaire vers la réinsertion sociale.** C'est la priorité la plus urgente pour le Gouvernement au vu de ses ressources qui ne permettent pas le financement d'une politique d'assistance sociale sur la durée.

- **Bâtir des partenariats avec les ONG et les églises travaillant dans l'aide humanitaire pour une collaboration soutenue et à long terme.** Ces partenariats sont d'une importance capitale pour l'harmonisation et la cohérence d'ensemble des interventions humanitaires. Il est essentiel de s'appuyer sur les ONG et les églises dont la connaissance du terrain et des populations est irremplaçable.
- **Mettre en place un cadre institutionnel décentralisé qui aura pour objectif de coordonner et d'impulser les actions** des différents acteurs au niveau local, ainsi que de rassembler et de partager les expériences acquises localement: Ce cadre devra également coordonner et impulser le travail des centres de protection sociale dans le même esprit.
- **Mettre en place des approches et des structures spécifiques pour chaque groupe de personnes vulnérables.** Chaque approche doit être ciblée selon les besoins particuliers de chacun : enfants des rues, femmes seules au foyer, veuves, invalides de guerre, personnes du troisième âge.
- **Définir une stratégie pour les populations déplacées.** Il s'agira, au vu des conditions sur le terrain et les situations spécifiques de chaque population déplacée, de décider s'il convient d'aider les réfugiés à la réinstallation ou à la réintégration dans leurs communautés d'origine:

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Synthèse des besoins financiers

411. Malgré les différences des contextes locaux, des niveaux d'assistance et des besoins de reprise à travers la RDC, il est important que toutes les activités soient regroupées dans un cadre conceptuel global. Des zones diverses pourraient avoir besoin de stratégies variées, menées par des acteurs distincts, selon leurs avantages comparatifs. Cependant, tous les partenaires sont invités à apporter une assistance, en se basant sur des objectifs et des principes communément acceptés, afin d'assurer une harmonisation et un impact maximum. Ce cadre conceptuel doit harmoniser les activités à deux niveaux : (i) répondre aux besoins humanitaires incessants ; (ii) se préparer pour une relance progressive et à des efforts de développement adaptés à une stratégie de sortie. Ces deux niveaux devront être équilibrés géographiquement et sectoriellement.

412. Dans le même esprit, un partenariat décentralisé et une stratégie de proximité seront encouragées, entre l'assistance d'urgence et l'appui à la relance économique. Les acteurs humanitaires vont s'efforcer de promouvoir le principe de stratégies provinciales, supprimant par conséquent les lignes de front créées de facto au cours des années, de part et d'autre de l'Equateur, du Kasai et du Katanga. De même, des stratégies inter-provinciales seront mises en place sur base des défis humanitaires communs et/ou des liens économiques naturels entre différentes zones, telles que Beni, Bunia et Kisangani ou entre le Sud-Kivu et le Maniema.

413. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

Table 10 : Besoins financiers pour le secteur de la protection sociale et de l'aide humanitaire (en US\$) ⁽²⁰⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Interventions humanitaires d'urgence	130.000.000	59.000.000
Coordination des interventions humanitaires	9.000.000	3.500.000
Fourniture d'abris et autres aides non-alimentaires	5.000.000	2.500.000
Aide alimentaire	90.000.000	40.000.000
Aide aux réfugiés	23.000.000	11.500.000
Fourniture d'eau aux populations déplacées	3.000.000	1.500.000
Mise en place de programmes de réinsertion	36.000.000	16.500.000
Prise en charge des enfants en situation difficile	3.000.000	1.500.000
Centres de formation pour handicapés et invalides de guerre	3.500.000	1.500.000
Appui aux centres d'encadrement des handicapés	1.500.000	500.000
Réalisation de projets de protection sociale	25.000.000	11.500.000
Création d'un fonds d'intervention sociale	2.000.000	1.000.000
Appui aux centres de protection sociale	1.000.000	500.000
Condition de la femme	4.000.000	2.500.000
TOTAL PROTECTION SOCIALE ET AIDE HUMANITAIRE	170.000.000	78.000.000

Protection et réinsertion sociale

414. il s'agira principalement de pallier aux besoins les plus urgents des catégories les plus démunies afin de s'assurer de leur réinsertion sociale. Les programmes viseront avant tout à venir en aide aux handicapés, aux invalides de guerre ainsi qu'aux enfants victimes du conflit et de la situation économique actuelle. Le programme comprend également l'installation -de centres de protection sociale dans tous les chefs lieux de province ainsi que la mise en oeuvre de projets pilotes visant à la réinsertion de populations particulièrement vulnérables.

Interventions humanitaires d'urgence

415. Il s'agira essentiellement de :

- Appuyer la coordination des aides humanitaires pour assurer une intervention rapide et cohérente en cas de situation d'urgence, qu'elle soit provoquée par l'homme ou la nature, dans les zones les plus touchées.
- Fournir aux populations vulnérables les conditions minimales de survie et continuer à distribuer les aides non-alimentaires à ceux qui ont du fuir ou qui ont perdu leurs foyers à cause du conflit ou d'une catastrophe naturelle.
- Assurer la protection et le bien-être des populations réfugiées et de travailler à des solutions durables de rapatriement, d'intégration locale ou de réinstallation.
- Pallier aux manques nutritionnels des populations vulnérables pour prévenir la malnutrition et fournir de l'eau aux populations déplacées pour empêcher l'apparition de maladies liées à la qualité de l'eau.

²⁰⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui.

Amélioration de la condition de la femme

416. Le programme vise essentiellement à participer à l'effort d'amélioration des conditions de vie des femmes, et plus particulièrement à (i) apporter une assistance juridique aux femmes confrontées à des situations d'urgence traumatisantes, (ii) venir en aide aux femmes victimes d'abus sexuels et (iii) soutenir financièrement le Ministère de la Condition Féminine et de la Famille.

Mise en oeuvre

417. Afin de maximiser l'impact des ressources disponibles, les bailleurs sont encouragés à prêter attention aux points suivants:

- La mise en oeuvre devra reposer sur une structure décentralisée faisant intervenir tous les partenaires actifs dans le secteur– et notamment les ONGs, les réseaux religieux
- Il sera aussi important d'assurer une coordination au niveau national, essentiellement pour faire le recensement des programmes en cours (et éviter ainsi chevauchements et « trous » dans la couverture) et assurer une certaine homogénéité du niveau de soutien à travers le pays.
- Il est également important d'assurer que les ressources fournies par les bailleurs soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Ceci appelle deux remarques en particulier: (i) dans la mesure du possible, il conviendra d'attribuer les marchés de travaux ou de fournitures à travers des procédures de mise en compétition qui fassent jouer la concurrence; (ii) il faudra veiller à minimiser les frais de gestion des programmes et à les ramener à des niveaux comparables à ceux en vigueur dans les pays voisins (un trop grand nombre d'ONG, notamment à l'Est du pays, demandent malheureusement des frais de fonctionnement de 25 à 30 pour cent du montant total des programmes).
- La mise en oeuvre devra s'appuyer au maximum sur les communautés locales dont la connaissance du terrain est irremplaçable. Ce mécanisme permettra également de renforcer la cohésion sociale. Il conviendra aussi d'impliquer les communautés dans un certain nombre de mécanismes originaux, notamment pour le suivi et la supervision des activités.

CHAPITRE 11- AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL ⁽²¹⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Remarques préliminaires

418. Dans le cadre de ce chapitre, on entend par agriculture la production agricole proprement dite, ainsi que les activités d'élevage et de pêche fluviale et lacustre. Le secteur forestier, traditionnellement inclus dans l'agriculture, est traité séparément, au Chapitre 16 – Environnement, forêts et conservation de la nature. L'appui aux grandes entreprises (privées ou publiques) actives dans le secteur de l'agro-alimentaire est traité au Chapitre 12 - Secteurs Productifs (Hors Agriculture). La résolution des problèmes de sécurité, qui est la condition sine qua non pour la relance du secteur rural dans certaines zones, est discutée au Chapitre 15 - Désarmement, Démobilisation et Réinsertion et Reforme du Secteur de la Sécurité. L'accès aux services sociaux de base (éducation et santé) ainsi qu'aux grandes infrastructures (transport, énergie) est discuté dans les chapitres correspondants. Le présent chapitre traite néanmoins de la réhabilitation des infrastructures rurales (transports et eau), qui est inséparable de la relance de l'agriculture.

Le paradoxe du secteur rural: un potentiel immense, une pauvreté absolue

419. Le secteur rural en RDC est caractérisé par un paradoxe:

- Le potentiel agricole est immense. La RDC jouit de conditions naturelles particulièrement favorables aux activités agricoles: précipitations en quantités suffisantes (qui permettent deux saisons culturales par an), important réseau hydrographique, fertilité des sols, large ensoleillement. Le pays se caractérise également, du fait de sa taille, par la diversité des conditions climatiques et géologiques, ce qui permet une grande diversité des cultures (et donc d'éviter toute dépendance excessive à l'égard d'une mono-culture).
- La situation alimentaire est catastrophique. Seize millions de personnes, soit l'équivalent de la population des Pays-Bas, souffrent de la faim selon les estimations de l'Organisation Mondiale de la Santé et de l'UNICEF. Les deux-tiers de la population, soit environ 35 millions de personnes, n'ont pas accès à la ration calorique minimale quotidienne. Beaucoup de familles congolaises n'ont accès qu'à un seul repas par jour. Le premier des Objectifs de développement pour le Millénaire, celui d'éradiquer la faim et l'extrême pauvreté, est encore loin d'être atteint en RDC.

Les grandes caractéristiques du secteur agricole

420. La RDC dispose d'environ 135 millions d'hectares de terres agricoles (source FAO - 34 pour cent du territoire national) - dont 10 pour cent sont mises en valeur (3% en agriculture et 7% en élevage). Ces terres comprennent des zones humides (56 pour cent), des zones sub-humides (20 pour cent), des zones situées le long de cours d'eau (17 pour cent) et des terres dont l'utilisation aux fins agricoles nécessite des aménagements peu importants (7 pour cent). Ce territoire se divise en trois grandes zones agro-écologiques:

²¹⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

- **La cuvette centrale** s'étend sur le tiers du territoire, avec une combinaison de forêts équatoriales et de marais; le fleuve Congo, long de 4 700 kilomètres, et ses nombreux affluents arrosent cette partie centrale du pays qui est peu densément peuplée;
- **Les plateaux** bordant la cuvette centrale sont couverts de savanes et sont relativement plus densément peuplés;
- **Les massifs de l'Est**, principalement constitués par la zone montagneuse des Kivus, sont caractérisés par une densité de population très élevée.

421. **L'agriculture vivrière** représente l'essentiel de la production – à travers de petites exploitations paysannes dans les zones rurales et, depuis les dernières années, dans les zones périphériques de certains grands centres urbains (tels que Kinshasa, Lubumbashi, Mbuji-Mayi, etc.). L'utilisation des engrais et autres intrants externes est très peu développée – et les systèmes de production sont essentiellement pluviaux. Les productions vivrières sont dominées par le manioc (72 pour cent de la production totale en poids), suivi par la banane plantain (8 pour cent), les fruits (5 pour cent), le maïs (4 pour cent), l'arachide, les légumes, le riz, la patate douce (environ 2 pour cent chacun). L'estimation de la production des principales cultures vivrières par province en 2000 est résumée dans les tableaux ci-après.

Estimation de la Production Agricole en ROC par province en 2000 (en tonnes)

Provinces	Manioc	Maïs	Riz	Plantains	Arachides	Haricots
Bandundu	3614789	188481	24027	19011	123397	n/d
Bas-Congo	1 313 000	19 802	18 672	24 587	13 427	13 886
Kinshasa	1 4378	13 592	2 289	0	2 743	142
Equateur	1 772 303	141 670	22 355	45 960	22 431	269
Province Orientale	2 671 065	100 257	115 819	237 757	22 431	17 312
Kasaï Occidental	1 228 417	176 642	15 468	11 222	35 031	9
Kasaï Oriental	1 365 774	200 337	40 288	10 126	42 386	751
Maniema	762 553	33 637	46 765	23 862	16 141	18
Nord Kivu	325 768	46 237	12 298	129 762	7 453	56 468
Sud Kivu	731 556	16 232	27 571	23 948	16 703	27 050
Katanga	2 149 452	247 112	12 248	10 948	77 797	6 095
TOTAL	15 959 055	1 183 999	337 800	537 183	379 940	122 000

422. **Les cultures d'exportation.** Au cours de la décennie 1980, la RDC a également joué, traditionnellement, un rôle important sur les marchés internationaux pour un certain nombre de produits - qui représentent des sources importantes de devises pour le pays - et notamment le café, le coton, le thé, le caoutchouc, les huiles de palme, le cacao, le quinquina, l'oignon, les fruits (bananes, mangues, etc.) et les légumes.

423. **L'élevage** est répandu sur l'ensemble du territoire et est composé d3 deux types d'activités principales: (i) une production animale à cycle court dominée par les v' -tailles, porcins et caprins; (ii) un élevage traditionnel et extensif de gros bétail, notamment dans le Bandundu, la Province Orientale, les Kivus et le Katanga.

424. **La pêche** est essentiellement pratiquée à l'échelle artisanale et est constituée de deux sous-secteurs: (i) pêche maritime, relativement peu importante et très concentrée sur le littoral; (ii) pêche fluviale et lacustre, très pratiquée sur l'ensemble du réseau hydrographique ainsi que sur les grands lacs de l'Est du pays, qui représente une ressource alimentaire importante pour une part importante de la population.

Les infrastructures rurales

425. Dans un pays de la taille de la RDC, le réseau de voies de communications locales est absolument essentiel pour le développement de l'activité agricole et plus généralement pour la \voie des communautés rurales. Ce réseau est constitué de 87 000 kilomètres de routes de desserte agricole, qui sont souvent de simples chemins de terre (dont un réseau prioritaire de 56 000 km) ainsi que d'un réseau dense de 6 000 km de rivières qui permet de relier les zones rurales aux grandes voies navigables et centres de consommation.

426. Ce réseau est maintenu par la Direction des Voies de Desserte Agricoles (DVDA) du Ministère de Développement Rural. La DVDA est toujours resté de taille modeste (elle comptait environ 135 employés au début des années 1990) - avec une structure légère de coordination dans chaque province, comprenant typiquement un ingénieur de territoire dans les territoires où s'exécutent les travaux et quelques ingénieurs de districts. Elle travaille de manière étroite avec les entreprises (publiques et privées), les congrégations religieuses et les organisations communautaires pour assurer l'entretien des pistes rurales par les bénéficiaires eux-mêmes.

427. Par ailleurs, le Service National d'Hydraulique Rurale (SNHR) a pour responsabilité d'appuyer les communautés dans la mise en place et l'entretien de points d'eau (par forage ou captage et aménagement de sources) qui permettent d'assurer l'approvisionnement en eau potable en milieu rural. Cette tâche est particulièrement importante pour la santé des populations, dans des zones qui sont parmi les plus difficiles du monde sur le plan sanitaire.

428. Les aménagements hydro-agricoles encore très faibles. Le potentiel d'irrigation est évalué à 4 millions d'hectares. Actuellement, cette pratique est encore modeste ; elle est confinée à la production industrielle de la canne à sucre et dans une moindre mesure à la production du riz. En 1994 la superficie totale avec contrôle de l'eau était évaluée à 13.500 ha.

SITUATION ACTUELLE

L'effondrement du secteur agricole

429. L'impact des années d'instabilité et de conflit sur la production agricole a été catastrophique, que ce soit au niveau de l'agriculture au sens strict, de l'élevage ou de la pêche. Ainsi, sur la dernière décennie, la production agricole au sens large a régressé de 15 pour cent (alors même que la population augmentait au rythme d'environ 3 pour cent par an, soit d'environ 30 pour cent sur la période).

Parallèlement, la part relative des productions vivrières par rapport aux cultures d'exportation a augmenté - là encore que ce soit pour l'agriculture au sens strict ou pour l'élevage. Bien que les statistiques détaillées manquent encore, les premières études confirment que la production est aujourd'hui concentrée autour d'activités de subsistance, avec une très faible commercialisation et des techniques très peu développées.

430. Ces évolutions ont eu une triple conséquence:

- La chute des recettes d'exportation. Les exportations de produits agricoles, qui avaient déjà connu un effritement régulier au cours des dernières décennies, se sont effondrées pendant la période du conflit. Ainsi, notamment pour le coton, la RDC était, à la veille

de l'indépendance, le premier pays producteur en Afrique francophone, avec une production d'environ 180.000 tonnes de coton graines: cette production était de 612 tonnes en 1999. De même, pour le café, les exportations qui représentaient 75 000 tonnes au début des années 1990 (et environ 15 pour cent du PIB) ne comptaient plus en 2002 que pour 1.800 tonnes. Ces exemples ne sont que des illustrations de la situation catastrophique qui vaut pour toutes les principales cultures.

- L'augmentation des importations_ Pour compenser l'écart entre les besoins et les disponibilités alimentaires, les importations de certaines denrées alimentaires de base, en particulier le riz, le blé et la farine, ont connu des taux d'accroissement élevés au cours de cette période. Les importations de ces denrées alimentaires fluctuent autour de \$150 millions par an, soit environ 400 000 tonnes de produits - une charge financière particulièrement lourde pour un pays exsangue.
- Et malgré tout, une grave crise alimentaire. Les chiffres cités plus haut illustrent bien la gravité de la crise (35 millions de personnes n'ayant pas accès à la ration calorique minimale quotidienne). Ce problème est double - en milieu rural, il est lié au fait que la croissance des productions vivrières (estimée à environ 2 pour cent par an) évolue à un rythme inférieur à celui de la croissance démographique (de l'ordre de 3 pour cent par an) - en milieu urbain, il est lié aux difficultés d'approvisionnement (et au renchérissement des prix qui l'accompagne) liées à la dégradation du réseau de voies de communication dans les zones rurales.

432. Aujourd'hui, la crise agricole est devenue crise du monde rural. En effet, dans des communautés pour lesquelles l'agriculture, l'élevage ou la pêche sont les activités dominantes, toute baisse de revenu agricole se traduit immédiatement par une nette dégradation des conditions de vie. De plus, le conflit a entraîné d'importants mouvements de population, notamment des ruraux poussés par l'insécurité vers les villes ou vers des zones plus hospitalières. Les indicateurs sociaux déjà dramatiques pour la RDC dans son ensemble, sont encore pires pour les zones rurales. Ainsi, la mortalité infantile est environ 60 pour cent plus élevée dans les campagnes que dans les villes, l'espérance de vie de dix ans inférieure, la malnutrition de 35 pour cent supérieures. De manière plus générale, la pauvreté rurale est absolue à travers l'ensemble du pays.

Un potentiel de relance rapide

433. La relance du secteur agricole est essentielle au retour de la stabilité et d'une croissance économique saine en RDC. Ce secteur assure en effet la subsistance de plus des deux-tiers des Congolais et emploie 70 pour cent des femmes congolaises - et tout progrès a donc des répercussions immédiates sur le revenu et donc les conditions de vie de la population. La relance des activités agricoles est également importante pour la restauration de la sécurité et de la cohésion sociale dans bon nombre de zones rurales où la pauvreté est cause d'instabilité. Elle profite aussi aux urbains, dans la mesure où elle peut aider à résoudre les difficultés d'approvisionnement et « tirer » l'activité dans d'autres secteurs. Enfin, si elle intervient suffisamment rapidement, elle peut permettre de faciliter le recentrage de l'économie congolaise sur une base différente du passé, c'est-à-dire à partir d'activités dans lesquelles la richesse est largement partagée à travers le pays.

434. Le retour de la paix et de la stabilité entraîne presque automatiquement un redémarrage des activités vivrières - et l'état de délabrement du secteur est tel que ceci peut se traduire

rapidement par un taux de croissance relativement élevé. L'enjeu est d'assurer qu'il ne s'agisse pas d'un feu de paille mais que ce redémarrage puisse se transformer en véritable relance du secteur - une relance qui soit: (i) générale et équilibrée à travers le pays, pour éviter que se maintiennent des « poches » d'extrême dénuement et d'insécurité dans les zones rurales; (ii) soutenue à un niveau élevé dans la durée, de sorte que les problèmes de sécurité alimentaire puisse être graduellement résorbés; (iii) accompagnée d'une amélioration progressive des conditions de vie dans les zones rurales.

Les contraintes au redémarrage

435. Les contraintes au redémarrage du secteur agricole sont souvent de nature locale — et elles varient considérablement d'une province à l'autre, voire d'un district à l'autre. Néanmoins, en agrégeant les problèmes locaux au niveau national, il apparaît qu'elles relèvent d'un certain nombre de problématiques génériques:

- **Les questions de sécurité.** Il y a aujourd'hui dans certaines provinces, et notamment à l'Est du pays, un cercle vicieux de pauvreté rurale et d'insécurité, qui se nourrissent mutuellement. Les exactions, et plus encore la peur des exactions, sont des obstacles à la reprise des activités agricoles dans certaines régions isolées des Kivus ou de l'Ituri dans lesquelles de graves problèmes d'insécurité subsistent. Ceci s'est traduit par l'abandon de nombreuses exploitations et la jachère de terres qui sont peu à peu retournées à la brousse.
- **Les pertes et destructions liées au conflit.** Les dommages directs causés par le conflit sur les champs, le bétail, les diverses installations ainsi que sur l'outillage (y compris pour la pêche) ont été considérables – à la fois au niveau des producteurs individuels (qui ont perdu le peu qu'ils possédaient), au niveau des petites unités de transformation (aujourd'hui pour l'essentiel hors d'état), et pour les grandes exploitations (notamment la destruction d'une part importante du cheptel et des infrastructures de production). La recapitalisation du secteur est indispensable à la relance du secteur agricole. Elle peut sans doute être réalisée sur des fonds privés pour ce qui concerne les exploitations commerciales, mais nécessitera un apport de fonds public pour les petits paysans, éleveurs et pêcheurs.
- **L'impraticabilité des voies de communications rurales,** qui est due pour l'essentiel au manque d'entretien durant la dernière décennie. Ceci se traduit par : (i) l'impossibilité pour les producteurs agricoles d'avoir accès à leurs marchés traditionnels (à la fois pour vendre leurs produits et s'approvisionner en intrants) – ce qui les amènent à se replier sur des activités de subsistance à petite échelle; (ii) l'isolement total de certaines zones forcées à vivre en autarcie dans des conditions catastrophiques; (iii) la perte de compétitivité des production d'exportation, du fait de l'accroissement drastique des coûts de transport.
- **Les difficultés de commercialisation, notamment pour les petits producteurs.** Au-delà des problèmes de transport, ces difficultés sont liées à : (i) l'effondrement du système de commercialisation (c'est-à-dire du réseau d'acheteurs et d'intermédiaires, du fait des politiques agricoles suivies) au cours des dernières décennies et des disruptions causées par le conflit; (ii) la destruction ou la dégradation d'installations de stockage et de petites unités de transformation (moulins, abattoirs, etc.) qui complique considérablement le processus de traitement des produits agricoles; (iii) la

démonétisation de certaines zones, qui, du fait du manque de numéraire, en sont réduites à des pratiques de troc. La réouverture des voies de communication devrait permettre de régler partiellement ces problèmes, mais elle devra s'accompagner d'un vigoureux effort de revitalisation des entreprises de commercialisation et de transformation (à la fois par des réformes réglementaires et par des appuis financiers).

- **Le manque d'intrants et la faiblesse des services d'appui.** Les pertes liées au conflit et la paupérisation des populations rurales ont abouti à un cruel manque d'intrants (semences, outillages, etc.), ce qui paralyse le redémarrage de la production dans beaucoup de communautés, y compris pour les seules activités de subsistance. Ceci s'ajoute à la quasi-absence de services de vulgarisation et de formation ainsi que de services vétérinaires et phytosanitaires. Pour illustrer les contraintes générées par le manque de services d'appui, on peut évoquer les difficultés qu'ont les paysans aujourd'hui pour accéder à du manioc qui ne soit pas contaminé par la maladie de la mosaïque (qui réduit de 20 à 60 pour cent les rendements de cette production qui est à la base de l'alimentation dans une grande partie du pays). La réhabilitation d'un minimum de capacités pour fournir de tels services est essentielle pour que la relance du secteur puisse être soutenue sur la durée.
- **L'absence de mécanismes de financement des activités du secteur agricole.** Toutes les tentatives de mise en place des institutions destinées au financement ces activités agricoles (BCA par exemple) ont échoué pour plusieurs raisons dont le manque de ressources adaptées aux caractéristiques du secteur, la mauvaise gestion, etc.
- **La paupérisation et la dégradation des conditions de vie de la population rurale.** Les déplacements de population à grande échelle, les violences et les violations des droits de l'homme les plus élémentaires ont causé des souffrances psychologiques effroyables et ont très sévèrement entamé la cohésion sociale. Les systèmes de solidarité traditionnels ont été affaiblis et les réseaux sociaux qui sont clés à la relance économique ont été sérieusement perturbés. De plus, la dégradation des infrastructures rurales (notamment pour l'eau) se traduit par une détérioration très nette de l'état de santé des populations, ce qui, au-delà des conséquences individuelles souvent tragiques, constitue aussi un obstacle à la reprise de la production et à la relance du secteur. Enfin, le développement d'activités non agricoles génératrices de revenu en milieu rural reste handicapé par l'absence de marché local (du fait de la grande pauvreté qui règne dans les campagnes) et de possibilités de transport (du fait de l'état des voies de communication).
- **L'affaiblissement du cadre institutionnel.** Sur le plan institutionnel, les principaux ministères concernés par le développement agricole et rural et la sécurité alimentaire sont le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, le Ministère de Développement Rural et le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, le Ministère de la santé, le Ministère de la Recherche scientifique et technologique. En ce qui concerne les infrastructures, la DVDA et le SNHR sont les institutions-clés. Du fait du manque de ressources humaines et financières néanmoins, ces structures (ministérielles ou techniques) ne sont pas toujours en mesure d'intervenir efficacement dans le processus de formulation, de mise en oeuvre et du suivi des politiques et stratégies de développement national.

LES ACTIONS EN COURS

436. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement qui ont eu pour effet de commencer à améliorer la situation dans le secteur. Il s'est agi essentiellement des réformes macro-économiques qui ont brisé l'hyper-inflation et ramené une certaine stabilité – et des progrès politiques qui ont permis de graduellement ramener la sécurité dans les zones qui restaient très troublées et de relancer le transport sur les grandes voies navigables (notamment le fleuve Congo). Par ailleurs, le Gouvernement a encouragé un certain nombre d'initiatives des autorités locales visant à résoudre de manière ponctuelle des contraintes qui empêchaient le redémarrage des activités agricoles dans telle ou telle zone – même si ces efforts sont restés trop limités du fait du manque de moyens humains et financiers. Enfin, un accent particulier a été mis sur la préparation d'une stratégie pour le secteur dans le cadre du DSRP Intérimaire (et en collaboration avec tous les partenaires concernés).

437. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la BAD, la Commission européenne, la FAO, le PNUD, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, le Royaume Uni, la Suède et d'autres partenaires bilatéraux ont financé des actions dans le domaine de l'agriculture et du développement rural – soit dans le cadre du PMURR pour la partie Sud et Ouest du pays, soit à travers un certain nombre de partenaires institutionnels (souvent des ONGs) dans les provinces orientales et septentrionales. La FAO a bien voulu accepter de coordonner les interventions des bailleurs dans ce secteur. Ces efforts ont joué un rôle-clé non seulement pour assurer le maintien voire la relance des activités agricoles dans des communautés très appauvries, mais aussi pour préparer ou entamer une relance de plus grande ampleur. Le Gouvernement est très reconnaissant envers ses partenaires pour ces appuis.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

438. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 à 4 années à venir, les actions prioritaires le secteur rural ont pour but d'obtenir, dans le secteur, un taux de croissance supérieur au taux de croissance démographique, et ce sur une base telle que ce taux puisse être maintenu dans la durée.

439. Dans ce cadre, les services du Gouvernement ont travaillé en étroite concertation avec les autorités provinciales, le secteur privé et la société civile pour passer en revue le potentiel de relance des différentes activités rurales à l'échelle locale (sur la base des activités historiques et d'une évaluation des changements intervenus au cours de la dernière décennie) et identifier celles de ces activités pour lesquelles une croissance rapide et soutenable est possible. Il a fallu ensuite analyser les contraintes locales et les obstacles spécifiques qui entravent la relance de chacune de ces activités. Sur cette base, une série d'actions prioritaires à l'échelle de chaque zone ont été identifiées (en termes de réformes et investissements), afin de dépasser les obstacles existants pour réaliser le potentiel de croissance. Les objectifs spécifiques, réformes prioritaires et investissements proposés dans ce chapitre correspondent à l'agrégation de ces travaux au niveau national.

440. Pour atteindre l'objectif d'une croissance élevée et durable dans le secteur, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat : la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus.

Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

441. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples -- mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

442. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenus dans cette note – et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

443. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Restaurer la sécurité et l'autorité de l'Etat** sur l'ensemble du territoire – à travers des actions de démobilisation et réinsertion des anciens combattants ainsi que de renforcement institutionnel des représentations de l'Etat au niveau local (ces points font l'objet de chapitres séparés).
- **Bâtir des partenariats avec les autres acteurs qui interviennent en soutien au monde rural** (notamment les congrégations religieuses, le secteur privé et les organisations non-gouvernementales) – afin de remettre en route un système cohérent et couvrant l'essentiel du territoire pour fournir un minimum de services au secteur agricole (extension, vétérinaires, etc.). Il s'agira essentiellement de développer un réseau de fournisseurs de services, faisant intervenir tous les acteurs avec un minimum de coordination.
- **Remettre en place un cadre de surveillance vétérinaire et phytosanitaire** afin de prévenir et contenir les épidémies, pour réduire les effets des épizooties et des épiphyties; il s'agira essentiellement de reconnecter les différentes parties du système d'alerte qui existait avant-guerre et qui a été éclaté durant le conflit, puis de redéfinir les rôles respectifs des différents éléments de ce système et leur interaction avec les autres acteurs institutionnels, afin d'en maximiser l'efficacité.
- **Améliorer l'environnement des affaires** afin de permettre le redémarrage des plantations et élevages commerciaux mais aussi des installations de transformation et de commercialisation intermédiaires. Le détail des priorités en terme de réforme nécessaires dans ce contexte est traité au Chapitre – 12 Secteurs Productifs (Hors Agriculture).
- **Elaborer et adopter une stratégie sectorielle à moyen-terme**, qui permette d'accélérer le développement du monde rural. Ceci est une condition pour accéder au Point d'Achèvement de l'initiative PPTE – et devrait être mené à bien dans le cadre du processus DSRP. Ceci pourrait être appuyé par des travaux analytiques pour mettre à

jour la stratégie agricole et restructurer les Ministères de l'Agriculture et du Développement Rural.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements prioritaires

444. La liste d'investissements ci-dessous correspond à l'agrégation au niveau national des priorités locales – afin d'ôter les obstacles qui entravent le redémarrage de la production au niveau de chaque district. Cette liste est donc composée des principales catégories d'investissements pour lesquelles un soutien financier extérieur sera nécessaire. Chaque bailleur sera ensuite encouragé à consulter les autorités nationales et provinciales ainsi que les autres acteurs intervenant localement (y compris secteur privé, société civile, et organisations communautaires) afin d'identifier de manière précise les activités locales spécifiques qui ont été agrégées dans cette présentation.

Synthèse des besoins financiers

445. Les besoins financiers pour assurer la relance du secteur agricole - et atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire dans le monde rural – sont immenses. L'expérience à ce jour montre également qu'il est possible de mettre en oeuvre un programme ambitieux dans ce secteur. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme minimal sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

446. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

**Table II: Besoins financiers pour le secteur de l'agriculture et du développement rural
(en US\$) ⁽²²⁾**

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Système de statistiques et d'information sur les prix	2.000.000	500.000
Réhabilitation des voies de communication rurales	90.000.000	35.000.000
Soutien à l'agriculture	103.000.000	41.500.000
Intrants (pour cultures vivrières, élevage et pêche)	68.000.000	28.000.000
Soutien aux unités de transformation	15.000.000	6.000.000
Micro-crédit	10.000.000	4.000.000
Actions pilotes de soutien au système vétérinaire	5.000.000	2.000.000
Actions pilotes de soutien à la vulgarisation	5.000.000	2.000.000
Actions de développement communautaire	60.000.000	25.000.000
Appui institutionnel	3.000.000	1.000.000
TOTAL AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL	258.000.000	103.000.000

²²⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

La réhabilitation des voies de communication rurales

447. La réhabilitation des voies de communication rurales est essentielle pour la relance du secteur agricole. Il s'agit essentiellement d'appuyer les communautés pour qu'elles puissent assurer la ré-ouverture et l'entretien des pistes (et, d'une manière plus marginale, des rivières) via des activités à forte intensité de main d'oeuvre (l'appui nécessaire consiste en petit outillage et encadrement des villageois).

448. Néanmoins, au vu de l'état du réseau, sa réhabilitation demande des moyens financiers considérables. La mise en oeuvre sur une base décentralisée permettant d'assurer une grande capacité d'absorption (comme le prouve l'expérience d'un certain nombre de projets financés par les bailleurs et actuellement en cours), le facteur limitant sera la disponibilité des ressources. Dans ce cadre, il est clair que les besoins vont bien au-delà des montants indiqués dans ce tableau – qui sont basés sur une estimation des montants mobilisables.

449. La stratégie retenue par le Gouvernement est donc de lancer un programme de réhabilitation progressive de l'ensemble du réseau qui s'étale sur une trentaine d'années. Dans ce contexte, l'objectif pour les 3 à 4 prochaines années est de lancer ce programme, en concentrant les efforts sur un réseau prioritaire de 9 000 kilomètres, qui correspondent aux priorités exprimées localement (et dont une version agrégée est disponible auprès de la DVDA). Par ailleurs, sur la base des travaux réalisés dans le cadre du PMURR, il a été estimé que le coût moyen (sur l'ensemble du territoire) de ces opérations est de \$10 000 par kilomètre.

Les actions de soutien à l'agriculture

450. Une partie de ces actions visent à accélérer le rythme actuel de relance par des actions de recapitalisation partielle du secteur agricole:

- **A travers la distribution de semences, intrants et outils agricoles** (en tirant parti de l'expérience déjà acquise à travers la mise en oeuvre du PMURR). Il s'agit essentiellement de distribuer aux petits producteurs le minimum nécessaire pour le redémarrage de leurs activités.

Trois points devront faire l'objet d'une attention particulière: (i) le choix des intrants qui devront permettre un très rapide redémarrage des activités (par exemple des animaux à cycle court pour l'élevage) et constituer des « paquets » complets et cohérents; (ii) la décentralisation de la mise en oeuvre, qui devra s'appuyer sur des mécanismes communautaires permettant d'assurer l'implication des communautés dans le choix des bénéficiaires et le suivi des programmes (y compris sur le plan financier); (iii) la mise en place de systèmes permettant de partager les bénéfices de l'opération à travers la communauté (par exemple, pour l'élevage, en imposant que le bénéficiaire d'un animal fasse don de la deuxième portée à une autre personne pré-déterminée - ou pour l'agriculture, en imposant que les bénéficiaires d'outils donnent un certain nombre d'heures de travail au profit des membres les plus pauvres du groupe).

Sur la base d'un « paquet » d'une valeur de \$530 par hectare (qui correspond au montant moyen utilisé dans le cadre du PMURR), le montant indiqué dans le tableau ci-dessus permettra d'appuyer (en prenant en compte les frais de gestion de ces programmes) environ 150 000 hectares soit 63 pour cent des terres actuellement

cultivées ou environ 600 000 ménages agricoles (pour des exploitations moyennes de 0,25 hectares).

- **A travers le soutien aux entreprises de commercialisation et petite transformation.** Le dilemme auquel Gouvernement et bailleurs doivent faire face est le suivant d'une part, selon les principes qui sous-tendent le programme économique du Gouvernement, il faut éviter toute forme d'aide sous forme de subvention à des entreprises de nature commerciale; d'autre part, le réengagement du secteur privé ne peut être que lent au vu des difficultés logistiques ainsi que de l'absence d'accès au crédit – or la relance du secteur rurale doit intervenir rapidement pour éviter une dégradation de la situation humanitaire et sociale. Il importe donc de mettre en oeuvre des programmes originaux qui permettent de naviguer entre ces deux écueils.
- Sur cette base, il est proposé de fournir un appui financier ponctuel à des entreprises ciblées sur la base d'un certain nombre de critères tels que: (i) un montant maximal par entreprise (limité par exemple à \$100 000 par entreprise), tout bénéficiaire étant éligible à un seul appui en tout et pour tout; (ii) l'utilisation des ressources pour financer des investissements seulement (et non des coûts d'opération); (iii) l'existence d'un plan d'entreprise crédible et évalué indépendamment prouvant qu'il existe un potentiel d'exploitation dans des conditions économiquement viables; (iv) l'implication des communautés concernées dans le choix et le suivi des investissements; (iv) la mise en place de systèmes adaptés (et impliquant les communautés) pour assurer le repaiement de tout ou partie de l'appui à travers la prestation de services pré-définies pour la communauté.

En tenant compte des coûts de gestion de telles opérations, le montant indiqué ci-dessus correspond à un appui à 120 à 150 entreprises de transformation ou commercialisation, soit une moyenne de 12 à 15 par provinces. Dans la mesure où la décentralisation de la sélection des bénéficiaires potentiels est essentielle (pour des raisons d'efficacité et de transparence), les bailleurs sont encouragés à contacter les autorités provinciales et les acteurs régionaux (secteur privé, société civile, organisations communautaires) pour obtenir des listes de bénéficiaires potentiels au niveau local.

451. L'autre partie des actions proposées consiste à lancer des **actions pilotes qui visent à permettre que la relance du secteur agricole soit durable** – en préparant le redéploiement d'un certain nombre de services qui sont essentiels pour le secteur. Il est proposé de concentrer les efforts sur: (i) les services vétérinaires et (ii) les services de formation et de vulgarisation (au vu de l'état du secteur financier, il n'est sans doute pas possible de développer de manière efficace des services de finance rurale dans les quelques années qui viennent). La relance de ces activités est en effet essentielle pour permettre d'améliorer graduellement la productivité agricole, notamment celle des activités vivrières qui est actuellement l'une des plus faibles du monde pour l'élevage et pour toutes les cultures.

452. La fourniture de ces services devra se faire dans l'avenir sur des bases très différentes de celles qui ont prévalu dans le passé – et faisant intervenir le secteur privé et la société civile. Cependant, vu l'état actuel de délabrement du secteur, le ré-engagement de ces acteurs d'une manière efficace et coordonnée ne saurait être immédiat. Il s'agira donc pour les bailleurs de financer des actions pilotes de soutien aux acteurs privés (par le biais de contrats pour la fourniture de certains services) et non-gouvernementaux (soit à travers des contrats, soit en les

appuyant directement par la fourniture d'équipements, etc.) dans le redémarrage de ces services.

453. L'enjeu de ces actions sera à la fois de tester des mécanismes d'appui à la relance des services et de mettre en place la base sur laquelle des systèmes cohérents pourront fonctionner à l'échelle nationale, et ce de manière soutenable. Pour cela, il conviendra de veiller à: (i) la mise en place graduelle de systèmes locaux qui permettent, à l'issue des premières années, que les services rendus puissent être au moins partiellement financés par les bénéficiaires à un niveau permettant leur maintien; (ii) la bonne articulation des actions de tous les acteurs impliqués au niveau local (secteur privé, secteur non-gouvernemental, organisations communautaires); (iii) la répliquabilité des schémas adoptés, de sorte que ces actions pilotes puissent être graduellement élargies à l'ensemble du pays; (iv) la cohérence d'ensemble des activités au niveau national et leur compatibilité avec les réformes entreprises. Les montants proposés pourront permettre de lancer 3 à 5 pilotes pour chaque type de services – ce qui devrait permettre de tirer des leçons suffisantes pour la relance de ces services.

Actions de développement communautaire

454. La dynamique communautaire a été reconnue comme l'un des éléments-clés du DSRP intérimaire – et elle constitue la base sur laquelle le monde rural pourra se redresser. Les communautés rurales jouent également un rôle crucial pour la réinsertion des personnes déplacées, des démobilisées, ainsi que des victimes de guerre. Elles sont de fait le seul acteur structuré clans la majeure partie des zones rurales, dans la mesure où la présence d'acteurs institutionnels publics ou privés dans ces zones reste très limitée. Elles sont la clé de voûte de l'organisation sociale (et donc de la stabilité et de la sécurité) à travers le pays.

455. De manière générale, les actions de développement communautaire devront s'attacher à résoudre les problèmes spécifiques identifiés par les communautés elles-mêmes. Ceci pourra comprendre: (i) la réhabilitation de petites infrastructures (en particulier pour l'adduction en eau potable); (ii) le soutien aux activités génératrices de revenus non-agricoles; (iii) la fourniture de services sociaux de base; (iv) des services de formation ou d'appui; etc. Il importera de favoriser les méthodes participatives pour la sélection des priorités, avec une représentation adéquate des principales parties prenantes.

456. La mise en oeuvre devra se faire de manière décentralisée en s'appuyant notamment sur la société civile et les confessions religieuses – mais il sera essentiel d'assurer la participation de tous dans le suivi de cette mise en oeuvre, notamment par une large publicité qui permette d'assurer efficacité et transparence. Les obstacles principaux qu'il faudra lever sont liés aux problèmes logistiques (dans des zones par nature isolées), à la démonétisation de ces zones (et aux difficultés pour réaliser des transferts de fonds), à la faible présence de fournisseurs privés (à la fois pour les matériaux et les services). Ces actions devraient néanmoins permettre de résoudre certains de ces problèmes, notamment en ré-introduisant du numéraire et en renforçant la cohésion sociale.

457. Le montant proposé reste bien insuffisant pour répondre aux besoins du monde rural – mais il correspond à un volume d'activités qu'il devrait être possible de mettre en oeuvre dans les 3 ou 4 ans à venir (ce qui a été déterminé sur la base des programmes en cours, dans le cadre du PMURR et des actions entreprises à l'Est et au Nord du pays). Priorité devra être donnée aux actions et aux communautés qui remplissent un certain nombre de critères, tels que: (i) impact prévu en termes de réduction de l'insécurité alimentaire et d'augmentation des

revenus ruraux; (ii) densité démographique des zones concernées (ainsi que des zones adjacentes); (iii) conditions d'accès et de sécurité; (iv) faisabilité technique et durée prévue des activités; (vi) analyse coût / bénéfice (y compris en termes de coût d'opportunité).

Appui institutionnel

458. L'appui institutionnel demandé vise avant tout à préparer et accompagner les réformes institutionnelles sur lesquelles le Gouvernement s'est engagé. Il inclut à la fois équipements, formation et assistance technique – y compris pour le réseau de surveillance vétérinaire et phytosanitaire. Les besoins spécifiques seront définis de manière précise au fur et à mesure que les réformes progresseront, en concertation étroite entre bailleurs, Gouvernement et autres acteurs dans le secteur rural.

Mise en oeuvre

459. Vu l'étendue du territoire et le nombre des acteurs à cibler, il faudra veiller au respect des principes suivants:

- **La décentralisation du choix des activités.** L'échelon le plus approprié pour traiter du secteur agricole et rural et définir les priorités d'action est celui des provinces, même s'il existe des différences importantes à l'intérieur même de chaque province. Des priorités ont d'ores et déjà été identifiées au niveau local, et les bailleurs sont invités à les consulter.
- **La décentralisation de la mise en oeuvre.** Afin de maximiser le volume d'activités qui pourront être mises en oeuvre durant la période du programme, il conviendra de maximiser le rôle des intervenants privés et non-gouvernementaux et de s'appuyer le plus possible sur les réseaux existants.
- **Les effets de levier :** Il est essentiel que les activités sélectionnées par chaque bailleur s'inscrivent dans une stratégie concertée de relance du secteur (basée sur l'identification des potentiels et des contraintes à l'échelle de chaque province). Dans un pays de la taille de la ROC, le risque de dispersion est trop grand pour ne pas insister sur la nécessité de concentrer les ressources non seulement sur des actions « qui peuvent réussir », mais sur des actions qui, si elles sont réussies, peuvent changer les conditions au niveau d'un district entier, voire d'une province. La notion de coût d'opportunité est essentielle pour éviter de gaspiller les ressources financières disponibles.
- **L'optimisation de l'utilisation de l'aide extérieure.** Dans un contexte de pénurie des ressources financières, il importe que l'aide apportée par les bailleurs soit utilisée de la manière la plus efficace possible. Ceci appelle deux remarques en particulier: (i) dans la mesure du possible, il conviendra d'attribuer les marchés de travaux ou de fournitures à travers des procédures de mise en compétition qui fassent jouer la concurrence; (ii) il faudra veiller à minimiser les frais de gestion des programmes et à les ramener à des niveaux comparables à ceux en vigueur dans les pays voisins (un trop grand nombre d'ONG, notamment à l'Est du pays, demandent malheureusement des frais de fonctionnement de 25 à 30 pour cent du montant total des programmes).

460. Par ailleurs, au vu de l'histoire de la RDC, il faudra veiller à éviter deux écueils:

- **L' « encadrement » des communautés.** L'expérience dans d'autres pays montre que le développement communautaire est d'autant plus efficace que les communautés sont pleinement responsabilisées. Dans le contexte de la RDC, où il existe une forte tradition d'encadrement des populations rurales par des professionnels spécialisés, il importera d'inverser les rôles – de donner le pouvoir de décision aux communautés elles-mêmes, quitte à ce qu'elles engagent (pour les servir, et non plus les diriger) des professionnels susceptibles de partager avec elles leur savoir et leur expérience.
- **Le travail forcé sous couvert de participation communautaire.** Dans un pays qui a une longue et malheureuse histoire de travail forcé, il importera de veiller à l'application du principe que « tout travail mérite salaire ». Des participations communautaires pourront être demandées, mais elles devront être équitablement partagées au sein de la communauté et restées suffisamment limitées, voire symboliques, pour correspondre aux possibilités réelles de populations rurales qui sont dénuées de tout et souvent dans des états de sous-alimentation dramatiques.

461. Enfin, il importera de minimiser les distorsions que peut introduire l'aide alimentaire. Pour cela, les bailleurs sont encouragés à: (i) acheter l'aide alimentaire aux producteurs locaux plutôt que de l'importer (ce qui pourrait considérablement stimuler la production); (ii) cibler cette aide sur les zones et les populations les plus défavorisées. Ceci est essentiel pour que le redémarrage des activités agricoles ne soit pas étouffé dans l'oeuf, par des politiques bien intentionnées mais dont les effets seraient contre-productifs dans la durée.

CHAPITRE 12 -SECTEURS PRODUCTIFS (HORS AGRICULTURE) ⁽²³⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Remarque préliminaire

462. La relance et le développement du secteur privé sont indissociables de la réhabilitation des infrastructures de transport, d'énergie et d'eau, du maintien de la stabilité macro-économique, du renforcement des institutions publiques ainsi que, à terme, de l'amélioration des conditions sociales. Ces secteurs sont traités de manière spécifique dans d'autres chapitres, et seront donc seulement évoqués ici, mais il importe de souligner qu'ils constituent la condition sine qua non de la reprise des activités du secteur privé.

Un triple contraste

463. La situation dans les secteurs productifs en RDC est traditionnellement marquée par un triple contraste:

- Contraste entre les richesses naturelles du pays (agricoles, minières et énergétiques) et le faible niveau de la production. La RDC a un potentiel géologique extraordinaire qui pourrait la placer en tête des pays producteurs pour un grand nombre de minerais. Du fait de son réseau hydrographique, elle pourrait également: produire d'immenses quantités d'énergie, susceptibles de soutenir le développement d'un secteur manufacturier de grande ampleur. Pourtant, la production reste faible: même au début des années 1990, le PIB par habitant des secteurs secondaires et tertiaires était respectivement de \$23,9 et \$7,9.
- Contraste entre une économie de rente et des activités vivrières de faible ampleur. Depuis la période coloniale, l'économie de la RDC a été bâtie autour de l'exploitation des richesses naturelles, souvent pour l'exportation. Ces activités ont, dans le passé, nourri un système de mauvaise gestion et de corruption, qui est pour partie responsable des problèmes actuels du pays. Elles sont aujourd'hui structurées autour d'un secteur moderne et, vu les circonstances, relativement dynamique. Pourtant, elles n'ont pas su donner naissance à un véritable secteur de la transformation en RDC - et elles coexistent, sans véritable lien, avec un secteur vivrier, qui reste largement dominé par des activités traditionnelles de faible ampleur.
- Contraste entre le grand esprit d'entreprise des Congolais et la relative faiblesse du secteur privé. Traditionnellement, le tissu des entreprises en RDC s'appuie sur un noyau de grandes entreprises publiques, qui sont présentes dans tous les secteurs de l'économie, souvent en position de monopole ou de quasi-monopole. Le secteur privé est relativement peu développé (en particulier hors de Kinshasa et des grands centres urbains) - et est principalement constitué d'entreprises largement tournées vers l'exportation ou la clientèle internationale (et possédées par des étrangers). Le secteur informel est prédominant pour les activités quotidiennes et de survie, mais il reste peu structuré.

²³⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

464. Ces contrastes sont intrinsèquement liés: l'augmentation de la production ne peut se faire qu'en amplifiant considérablement le rôle et l'activité du secteur privé, et en recherchant une diversification qui permette d'alléger la part des activités de rente. Dans ce contexte, le Gouvernement a explicitement fait le choix de tourner le dos aux politiques du passé et a pris l'option d'un redémarrage de l'activité économique par le développement du secteur privé. Il souhaite également tirer parti de l'arrêt quasi-total des activités dans bon nombre de secteurs pour redémarrer l'économie sur des bases plus saines et plus équilibrées que dans le passé.

SITUATION ACTUELLE

465. La situation actuelle n'est pas seulement la conséquence des récents conflits: ceux-ci n'ont fait que porter le coup de grâce à un secteur productif déjà considérablement affaibli – par les soubresauts liés à la zaïrianisation (en 1973), puis aux dénationalisations qui ont suivi – par l'affaiblissement graduel de l'économie à partir de la deuxième moitié des années 1970 et à la généralisation progressive des pratiques de mauvaise gestion au cours des années 1980 – par les pillages du début des années 1990. L'enjeu n'est donc pas de re-construire ce qui existait avant-guerre – mais d'assainir les bases de l'économie pour permettre une relance durable.

466. Dans ce cadre, la situation actuelle est caractérisée par une contradiction – selon que l'on observe les problèmes rencontrés au quotidien par un grand nombre d'entreprises privées ou les récentes tendances d'amélioration:

- Opérer en RDC reste difficile. A titre d'illustration, en avril 2003, les investisseurs internationaux percevaient la RDC comme l'un des pays les plus risqués au monde pour les affaires: ainsi, le Guide International pour le Risque Pays classait le pays classée 136^e sur 140 – avec seuls le Liberia, la Somalie, l'Irak et le Zimbabwe considérés comme des destinations plus risquées pour les investissements. Aux yeux des investisseurs, la réputation du pays, en termes de corruption, de manque d'Etat de droit et de bureaucratie, continuait à constituer un obstacle majeur.
- Le processus de réforme lancé par le Gouvernement a déjà commencé à se traduire par un retour des investissements. Ainsi, environ \$2.4 milliards de projets d'investissements (en cours ou à l'étude) ont déjà été enregistrés depuis 2003 par le Gouvernement (à titre de comparaison, le volume total des investissements réalisés en Afrique sub-saharienne pour l'année 2002 était de \$12 milliards). Ces projets couvrent un large éventail de secteurs (services, industrie agroalimentaire, bâtiment, exploitation des ressources naturelles). A titre d'exemple, les opérations-phares déjà réalisées comprennent un investissement de \$94 millions par l'entreprise britannique Vodaphone et un autre de \$600 millions par Congo Korea Telecom pour installer une colonne vertébrale d'infrastructures de communication dans le pays. De même, un consortium mené par Chevron-Texaco a lancé un programme de trois ans pour accroître la production pétrolière off-shore. American Mineral Fields prépare un investissement de \$300 millions dans des installations minières.

Réhabiliter et réformer

470. La relance du secteur productif est un ingrédient essentiel au succès de la transition politique et, à terme, au développement du pays. Elle est indispensable pour l'amélioration des conditions de vie de la population – et pour atteindre l'Objectif de Développement du

Millénaire consistant à diminuer de moitié d'ici 2015 la part de la population vivant avec moins de \$1 par jour. Elle peut également contribuer à restaurer la sécurité et la cohésion sociale dans des zones très affectées par les conflits.

468. Le retour de la paix et de la stabilité entraîne presque automatiquement un redémarrage des activités – et l'état de délabrement du secteur est tel que ceci peut se traduire rapidement par un taux de croissance relativement élevé. L'enjeu est d'assurer qu'il ne s'agisse pas d'un feu de paille mais que ce redémarrage puisse se transformer en véritable relance du secteur – une relance qui soit: (i) bâtie sur une base différente du passé, c'est-à-dire en évitant le retour à l'économie de rente et en « profitant » de la crise actuelle pour favoriser une diversification réelle des activités; (ii) générale et équilibrée à travers le pays, pour éviter qu'apparaissent de nouveaux déséquilibres entre provinces; (iii) soutenue à un niveau élevé dans la durée, de sorte qu'elle puisse avoir un réel impact sur la pauvreté et les conditions de vie; (iv) accompagnée d'une amélioration progressive des conditions de vie dans les zones rurales.

469. L'enjeu est donc double: il s'agit de réhabiliter le secteur, mais aussi de le réformer. Ces deux objectifs doivent être poursuivis de concert, afin de permettre la relance de l'économie sur des bases saines, qui permettent véritablement d'améliorer la vie des Congolais. Il est d'autant plus important d'avancer en parallèle dans ces deux directions que les besoins financiers pour le redémarrage du secteur productif sont immenses et que les investissements privés sont les seules sources de financement possibles à cette échelle.

Les contraintes au redémarrage: le constat des entrepreneurs

470. Les contraintes au redémarrage du secteur productif sont multiples. Afin de les analyser, le Gouvernement a consulté les principaux groupes représentatifs des acteurs du secteur privé -- notamment la Fédération des Entrepreneurs Congolais (FEC), la Fédération Nationale des Petites entreprises du Congo (FENAPEC) et la Confédération des Petites et Moyennes Entreprises du Congo (COPEMECO), à la fois à Kinshasa et dans les provinces – ainsi que des groupes étrangers à l'occasion des Forum des Affaires tenus à Paris en décembre 2002 et décembre 2003, en marge des réunions du Groupe Consultatif organisées par la Banque mondiale.

471. Les contraintes évoquées par les opérateurs économiques tiennent en partie à la situation générale du pays:

- **Le délabrement des grandes infrastructures** – et en particulier des voies de transport (aujourd'hui largement impraticables sur l'ensemble du territoire) et du réseau électrique (en trop mauvaise condition pour fournir l'énergie nécessaire au fonctionnement des unités industrielles). Ces questions sont traitées aux Chapitres 2 et 3 - Transports et Energie respectivement.
- **Le non-paiement des salaires des fonctionnaires et la démonétisation des zones rurales.** Confrontés à la paupérisation absolue de la population, les entrepreneurs observent que le paiement régulier des salaires des fonctionnaires permettraient de remonétiser des zones où les signes monétaires font défaut et de réintroduire localement du pouvoir d'achat. Ceci est particulièrement important dans le cadre des efforts de diversification, dans la mesure où ce sont les entreprises qui ont des marchés locaux qui sont les plus affectées par la pauvreté de leurs clients potentiels. Ces questions sont traitées au Chapitre 1-Gestion Macro-économique.

472. Au-delà, les opérateurs soulignent l'impact des années de conflit. Ils font état de destructions et pillages plus ou moins importants suivant les zones, mais qui ont presque toujours conduit à une diminution des activités, voire à leur interruption. Ils regrettent des pertes au niveau de leur personnel qualifié (victimes de la violence ou déplacés à travers le pays). Ils observent aussi que de nouveaux fournisseurs ont su se placer sur leurs marchés, traditionnels, quand ils n'ont plus été en mesure de les servir. Ils constatent enfin que les changements intervenus au cours de la décennie de globalisation ont rendu obsolètes une part de leurs installations et de leurs manières de procéder.

Les contraintes au développement de l'investissement privé

473. Afin d'aider les entrepreneurs à régler les difficultés rencontrées au niveau de chaque entreprise, le Gouvernement a fait le choix d'intervenir à travers de politiques d'encouragement et de soutien à l'investissement privé (plutôt qu'à travers des soutiens directs à telle ou telle unité de production). Il s'est donc attaché à identifier les obstacles principaux au développement de cet investissement privé - sur la base d'un vaste processus de consultations avec les opérateurs. Ces problèmes sont de cinq ordres différents:

- **L'absence d'intermédiation financière.** L'absence de crédit est citée par tous les opérateurs au premier rang des obstacles à la relance des entreprises. Le secteur financier a en effet considérablement souffert du conflit (et de la mauvaise gestion antérieure). Sur les 13 banques opérant en RDC, aucune ne pratique plus d'opérations de crédit (elles exercent uniquement des opérations de dépôt et de transactions). La profondeur du secteur bancaire est limitée (avec une moyenne de 0.04 pour cent), la part du crédit dans l'économie représente moins de 1 pour cent du PIB, seuls 35 000 Congolais possèdent un compte en banque et le secteur financier non-bancaire est inexistant. Les 13 banques commerciales ont récemment été auditées: il est apparu que plus de 60 pour cent des portefeuilles sont composés d'actifs non-performants et il a donc été décidé de restructurer trois de ces banques et d'en liquider huit autres.. L'enjeu pour le redémarrage du secteur est non seulement de réussir cette restructuration, mais aussi d'attirer des banques étrangères.
- **L'inadéquation du cadre réglementaire.** Le cadre réglementaire des affaires date pour l'essentiel de l'ère coloniale et ses grands principes ont été très peu modifiés par la suite (du moins jusqu'aux modifications des trois dernières années): ainsi, à titre d'exemple, il n'existe ainsi pas de disposition particulière aux faillites ou aux liquidations. En revanche, barrières administratives et tracasseries sont légion: l'enregistrement d'une entreprise prend trois ans en moyenne et requiert la soumission d'un grand nombre de demandes administratives auprès d'une multiplicité de bureaux distincts (ce qui prête parfois lieu à des demandes non officielles de paiement par des fonctionnaires de différents niveaux). D'importants changements sont intervenus au cours de la dernière période, et le Gouvernement est déterminé à poursuivre dans cette voie.
- **Les questions fiscales.** Un examen du régime fiscal effectué en janvier 2003 a révélé un triple problème: (i) un niveau de taxation relativement élevé (alors même que les recettes fiscales de la RDC sont parmi les plus faibles du monde); (ii) une grande complexité du système: plus de 900 différents impôts indirects peuvent être appliqués, par une multiplicité d'institutions différentes (ce qui est source de nombreuses confusions y compris pour les dirigeants des institutions de recouvrement); (iii)

d'importants problèmes de corruption et de fraude: selon les statistiques officielles, seules 600 entreprises s'acquittent d'impôts supérieurs à \$100 000. Un tel régime est doublement pénalisant - pour ceux qui paient les impôts (sur qui pèse une pression disproportionnée), et pour l'Etat congolais (qui ne peut s'assurer des revenus fiscaux nécessaires à son fonctionnement). Le Gouvernement a déjà pris des mesures de simplification - mais beaucoup reste à faire.

- **La faiblesse du pouvoir judiciaire.** Les problèmes fiscaux et réglementaires sont d'autant plus difficiles que les textes sont peu appliqués. Le système judiciaire a en effet vu sa crédibilité, son intégrité et son professionnalisme s'éroder au fil des ans, en particulier durant les années de conflit et d'instabilité. Le personnel judiciaire est mal payé (jusqu'à ces derniers mois, un juge gagnait environ \$30 par mois), les textes législatifs et les décrets ne sont qu'insuffisamment diffusés au public et aux juges - et, en l'absence d'une doctrine judiciaire cohérente et continue, leur interprétation diverge considérablement selon les cours. Les difficultés à assurer l'autorité de la loi sont apparues de manière patente ces dernières avec notamment l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC dénoncée par plusieurs rapports successifs des Nations Unies.
- **La charge de la dette intérieure.** La plupart des grandes entreprises n'ont plus été payées par l'Etat depuis des années, et l'accroissement de cette dette est devenue un obstacle majeur à leur redémarrage et à leur développement. Le montant total des dettes dues aux membres de la FEC, FENAPEC et COPEMECC) pourrait ainsi dépasser un milliard de dollars. Il importe néanmoins de veiller à ce que cette dette soit convenablement auditée, de distinguer entre la dette encourue sous la deuxième république et celle encourue durant le conflit, et enfin de définir un principe équitable de remboursement (y compris décote) qui s'applique à tous. Des négociations sont actuellement en cours à cet effet.

Le nécessaire réforme des entreprises publiques

474. Le Gouvernement possède ou contrôle 114 grandes entreprises publiques, qui emploient environ 100 000 personnes (soit plus de 10 pour cent des salariés du secteur formel). Ces entreprises sont essentiellement de deux types: (i) un certain nombre sont des institutions qui dans d'autres pays relèveraient du secteur public (par exemple l'Institut National des Statistiques ou l'Institut de Conservation de la Nature) - et les réformes nécessaires visent essentiellement à clarifier leur statut et, à terme, améliorer leur fonctionnement; (ii) d'autres sont des entités commerciales qui sont actives dans une large variété de secteurs (agriculture, secteur minier, énergie, industrie, transports, services financiers, commerce, etc.) - et les réformes nécessaires visent à réduire voire interrompre les transferts financiers de l'Etat vers ces entreprises et à démanteler les monopoles de fait qui empêcheraient la participation du secteur privé.

475. Les entreprises publiques à caractère commercial fonctionnent aujourd'hui pour l'essentiel à très faible capacité, du fait de plusieurs facteurs:

- **L'héritage des années de mauvaise gestion** - à la fois en termes d'infrastructures (souvent dilapidées par manque d'entretien), de ressources financières (la plupart de ces entreprises sont grevées de dettes) et de comportements (de récents audits de ces structures ont amené le Gouvernement à remplacer l'essentiel des cadres dirigeants).

- **La conséquence des années de guerre et d'instabilité:** dommages subis pendant le conflit (y compris du fait du manque de maintenance), perte ou destruction d'équipements (notamment les véhicules), chute des salaires qui induit démotivation et absentéisme (environ \$70 pour un cadre moyen, comparé à une moyenne de \$1 500 dans les années 1980).
- **Le développement d'activités au-delà du mandat de ces entreprises** et de leurs secteurs d'activité traditionnels. Ceci a eu la double conséquence d'accroître la complexité (et les difficultés de gestion) de structures déjà affaiblies et d'évincer de fait le secteur privé de certains domaines d'activité. A titre d'exemple, l'Office National des Transports (ONATRA), dont le mandat théorique se limite à des activités liées aux transports, est aujourd'hui impliqué dans l'agriculture, le secteur forestier, l'imprimerie, la production d'oxygène et d'acétylène et les services immobiliers.
- **La complexité des arrangements institutionnels.** Le Chef de l'Etat désigne les conseils d'administration et les cadres dirigeants. Plusieurs autorités distinctes sont ensuite impliquées dans la supervision et la gestion du secteur: (i) le Ministère du Portefeuille, qui est responsable des participations de l'Etat dans le capital des différentes entreprises et de la définition des stratégies sectorielles pour les transports, l'énergie, l'extraction minière et les finances; (ii) les ministères techniques, qui interviennent dans la vie des entreprises actives dans leur secteur de compétence, etc. La multiplicité des acteurs et les chevauchements de compétences dissipent l'autorité que devrait exercer l'Etat sur les entreprises publiques, dont plusieurs sont devenues à certains moments de l'histoire du pays de véritables « Etats dans l'Etat ».

476. Il n'en reste pas moins que ces entreprises jouent un rôle essentiel pour le redémarrage de districts entiers - par l'emploi qu'elles sont susceptibles de créer et par leurs effets d'entraînement au niveau local, ainsi que du fait de leur rôle social dans les zones où elles opèrent (elles gèrent souvent écoles, dispensaires et hôpitaux dans ces zones, sur la base d'un héritage de l'époque coloniale).

477. Suivant les conseils de la Banque mondiale, le Gouvernement a défini une stratégie de réforme de ces entreprises qui vise à améliorer leur efficacité interne et la transparence de leur gestion. L'expérience dans d'autres pays sortant de conflit montre que les questions de propriété (et de privatisation) sont moins prioritaires et doivent être déferées à une date ultérieure (ce qui correspond au consensus congolais et aux contraintes imposées par le réalisme politique et social). Un Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques (COPIREP) a été créé par décret présidentiel en octobre 2002 et placé sous la responsabilité de la Présidence de la République, il est opérationnel depuis juillet 2003.

Le cas particulier des télécommunications

478. Le secteur des télécommunications constitue un cas particulier en ce double sens qu'il s'agit de services d'infrastructures autrefois fournis par un monopole public (l'Office Congolais des Postes et Télécommunications, OCPT) et que l'ouverture du secteur aux intervenants privés a d'ores et déjà permis un « boom » du secteur. Aujourd'hui, les réseaux cellulaires gérés par les différents opérateurs privés s'étendent sur l'ensemble du territoire, dans près de 150 villes et bourgs (y compris un bon nombre de centres urbains où le téléphone n'était jamais parvenu).

479. Ce succès illustre l'importance et le potentiel des réformes. Il reste néanmoins à les consolider- en finissant d'ajuster le cadre réglementaire pour ces opérations et en menant une restructuration profonde de l'OCPT (qui ne gère plus que 20.000 lignes de téléphone, dont une grande partie est hors de fonctionnement, avec environ 2.500 employés, et un passif quatre fois supérieur à son actif).

LES ACTIONS EN COURS

480. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour relancer l'économie: (i) la stabilisation de la situation macro-économique, qui a ramené la stabilité des prix et des taux de change; (ii) le réouverture des transports sur les grandes voies navigables (notamment le fleuve Congo), suite aux récents progrès politiques; (iii) l'adoption d'un certain nombre de textes réglementaires-clés, préparés avec l'appui de partenaires extérieurs, tels que le nouveau code des investissements (promulgué en février 2002), le nouveau code du travail (promulgué en août 2002), le nouveau code minier (promulgué en juillet 2002), le nouveau code forestier (promulgué en septembre 2002), etc.; (iv) la conduite des premières opérations de restructuration des entreprises publiques (avec notamment le départ volontaire de 10.000 salariés de la Gécamines); (v) la création de l'Agence Nationale de Promotion des Investissements (ANAPI) en février 2003, et la préparation de l'adhésion de la RDC à l'Agence Africaine d'Assurance Commerciale pour que les transactions à court terme (moins de trois ans) soient couverts contre le risque politique; (vi) le lancement d'une réforme du secteur judiciaire (discutée au Chapitre 13 - Gouvernance); etc.

481. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, le Royaume Uni et d'autres partenaires bilatéraux ont financé des actions visant à soutenir le redémarrage du secteur productif. Ces efforts ont joué un rôle-clé non seulement pour assurer le maintien voire la relance des activités, mais aussi pour préparer ou entamer des réformes de grande ampleur. Le Gouvernement est très reconnaissant envers ses partenaires pour ces appuis.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

482. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 à 4 années à venir, les actions prioritaires pour les secteurs productifs (hors agriculture) ont pour but **d'obtenir un taux de croissance économique élevé (minimum de 10%) dans ces secteurs, et ce sur une base telle que ces taux puissent être maintenus dans la durée**. Ceci sera poursuivi dans le cadre d'une perspective d'ensemble qui vise à faire du secteur privé le moteur de cette relance.

483. Dans ce cadre, les services du Gouvernement ont travaillé en étroite concertation avec la FEC, la FENAREC et la COPEMECO et les représentants des investisseurs internationaux pour définir les objectifs spécifiques suivants pour la période du programme:

- Faciliter la relance des investissements en RDC – en améliorant l'environnement des affaires (intermédiation financière, cadre légal et réglementaire, fiscalité, système judiciaire, dette interne), pour les investisseurs tant nationaux qu'étrangers, afin de permettre la croissance d'entreprises compétitives capables de créer de l'emploi et de la valeur.

- Améliorer l'efficacité économique et la transparence de la gestion dans les entreprises publiques, à travers un processus de restructuras, afin d'adapter les entreprises aux nouvelles réalités économiques et de faciliter l'entrée du secteur privé dans les secteur où ces entreprises interviennent. Dans ce contexte, une loi cadre sur la libéralisation de l'économie est en cours d'élaboration ; il en est de même de la loi sur la concurrence et la compétitivité et la loi sur la normalisation et la métrologie légale.

484. Pour atteindre l'objectif d'une croissance élevée et durable dans le secteur, il sera important que Gouvernement et donneurs puissent travailler en partenariat : la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort de du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés se pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

485. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples - mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

486. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenus dans cette note – et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

487. Les priorités retenues sont les suivantes:

- **Poursuivre la réforme du cadre réglementaire des affaires** qui est déjà engagée – et en assurer la mise en oeuvre effective à travers l'ensemble du pays, y compris par une réforme du système judiciaire (en s'appuyant notamment sur la dynamique créée par la récente revalorisation du traitement des juges).
- **Réformer le régime fiscal** pour créer un environnement des affaires viable et attractif et accroître les rentrées fiscales – en : (i) simplifiant le régime fiscal et en réduisant le nombre des intervenants dans le système fiscal; (ii) simplifiant les formalités douanières; (iii) baissant les niveaux d'imposition; et (iv) créant des incitations fiscales à travers notamment des moratoires d'impôts pour les entreprises les plus en difficulté.
- **Apurer la dette privée** – afin de rétablir la confiance des entreprises et de leur rendre des ressources qui leur permettent d'investir. Il s'agit à la fois de régler la question de la dette intérieure (audits, accord sur les audits avec les créanciers principaux, négociations des taux de décote, paiement) et de la dette privée extérieure (dans le cadre du Club de Londres). Il appartient ensuite au Gouvernement de s'assurer du paiement régulier de ses fournisseurs afin de ne pas créer de nouvelle dette.

- **Restructurer les principales entreprises publiques** – et notamment: (i) clarifier le système des subventions croisés entre le secteur et l'Etat; (ii) mettre en place des mécanismes de suivi adaptés pour contrôler la qualité et la transparence de la gestion des entreprises; (iii) démanteler les monopoles partout où ils ne s'imposent pas comme monopoles naturels pour des raisons techniques. Il importera de distinguer les entreprises au mandat industriel ou commercial (telles la Gécamines ou l'ONATRA) des entreprises publiques qui sont de fait des institutions publiques. Les réformes devront s'accompagner de la mise en oeuvre de plans de restructuration spécifiques à chaque entreprise publique et visant à améliorer efficacité économique et transparence.
- **Mener à bien la réforme du secteur financier engagée.** Pour restaurer un système apte à remplir pleinement son rôle d'intermédiation financière pour la relance des activités économiques, il s'agira de: (i) poursuivre l'apurement des banques de la place (apurement des portefeuilles, liquidation des institutions en banqueroute; (ii) ouvrir le marché d'autres institutions financières.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

488. Il est clair que la relance et le développement du secteur privé ne pourra se faire sans la réhabilitation des grandes infrastructures (transport, énergie, eau) et le renforcement des institutions publiques, ainsi que, à terme, sans une amélioration significative des conditions sociales. Ces investissements sont discutés dans les Chapitres 2 - Transports, 3 - Energie, 4 - Eau, 6 – Education, 8 - Santé et 13 - Gouvernance, – mais ils constituent le socle sans lequel les activités du secteur privé ne sauront redémarrer.

489. Il est également clair que l'essentiel des besoins de financement devront être satisfaits à travers des investissements privés. Ni l'Etat, ni les bailleurs ne devraient être amenés à intervenir pour financer directement des investissements productifs.

490. Les investissements proposés ici sont donc limités aux actions complémentaires à mener par les autorités publiques pour permettre un redémarrage ordonné et équilibré du secteur privé. Cette liste a été élaborée après consultations avec la FEC, la FENAPEC, la COPEMECO et les investisseurs étrangers et inclut les projets déjà discutés avec les bailleurs actifs en RDC. Il est important de souligner que la communauté internationale a soutenu dans d'autres pays sortant de conflit chacun des types de soutien proposés ci-dessous.

491. Les critères de sélection des priorités sont les suivants: (i) cohérence et complémentarité des investissements avec les réformes économiques en cours et prévues; (ii) impact économique prévu en termes de relance d'activité économique et de création d'emploi à court terme (et par conséquent activité économique induite dans les zones adjacentes); (iii) impact prévisible sur la base des leçons apprises dans des pays confrontés à des situations similaires; et (iv) faisabilité et durée des interventions.

Synthèse des besoins financiers

492. Les besoins d'investissements pour relancer le secteur productif sont immenses – et il sera essentiel de s'assurer que la majeure partie de ces ressources soient apportées sous la forme d'investissements privés. Les chiffres présentés ici correspondent donc à un programme

minimal d'investissements complémentaires, sur la base d'une évaluation des possibilités de mobilisation des financements extérieurs.

493. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

**Table 12: Besoins financiers pour les secteurs productifs
(hors agriculture) (en US\$) ⁽²⁴⁾**

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Soutien aux réformes	20.000.000	8.000.000
Apurement dette privée	20.000.000	20.000.000
Accompagnement réformes entreprises publiques	120.000.000	36.000.000
Accompagnement réforme secteur financier	80.000.000	32.000.000
Appui institutionnel pour autorité régulation télécom.	15.000.000	5.000.000
TOTAL SECTEURS PRODUCTIFS	255.000.000	101.000.000

Soutien à la préparation et à la mise en oeuvre des réformes

494. Malgré sa détermination à aller de l'avant, le Gouvernement ne pourra mener à bien, au rythme nécessaire, le processus de réformes économiques sans soutien extérieur. Il s'agit en effet de pallier l'affaiblissement des institutions congolaise et l'isolement du pays, en partageant les leçons apprises lors de la mise en oeuvre de réformes similaires dans d'autres pays et en fournissant aux institutions le minimum dont elles ont besoin pour redémarrer. De fait, la fourniture d'une telle assistance déterminera sans doute le calendrier et le rythme des réformes.

495. Il s'agit là essentiellement de fournir des services d'expertise et de formation, afin de faciliter la préparation de textes réglementaires et permettre leur mise en oeuvre. L'aide requise pourra également inclure des équipements (par exemple ordinateurs et logiciels) voire, dans des cas isolés, des travaux (de réhabilitation de bureaux par exemple). Il importe néanmoins de garder une certaine flexibilité dans la mise en oeuvre d'un tel programme d'assistance et les besoins spécifiques seront identifiés au fur et à mesure de l'avancement des réformes.

Apurement de la dette privée

496. Dans ce domaine encore, les efforts du Gouvernement ne pourront déboucher sans un important soutien extérieur - et le calendrier des réformes sera étroitement dépendant de l'échéancier des aides financières. Les besoins sont doubles : (i) expertise technique pour auditer les dettes et appuyer la conduite des négociations avec les créanciers; et (ii) ressources financières, sous forme d'appui budgétaire ou d'aide directe, pour régler les montants négociés. L'appui diplomatique des bailleurs auprès du Gouvernement congolais dans ses

²⁴⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

négociations avec les entreprises étrangères sera également très apprécié. Le montant indiqué ici est une estimation, sur la base des premières informations disponibles (mais est sujet à révision en fonction du résultat des négociations en cours).

Accompagnement de la réforme des entreprises publiques

Ce volet est essentiel pour le succès du processus de réforme lancé par le Gouvernement. Au vu de la fragilité du socle social sur lequel se construit la stabilité du pays, il ne sera sans doute par possible de mener à bien les réformes sans accompagnement social. Un tel accompagnement devra comprendre deux volets en particulier:

- **Un appui à la réinsertion des partants.** La plupart des entreprises seront sans doute amenées à se séparer d'un certain nombre de leurs salariés, afin de rétablir leur compétitivité. Dans un environnement social délabré, un appui à la réinsertion comprenant un paiement de départ, des accès à la formation, ainsi qu'une aide à la création d'entreprises, est essentiel (il est entendu que cet appui devra rester modique afin de ne créer ni tensions sociales, ni vague de criminalité). L'expérience avec les 10 000 partants de la Gécamines montre qu'un tel appui est déterminant -- et qu'il est possible de le mettre en oeuvre (notamment en s'appuyant sur les banques pour ce qui est du paiement de départ et sur des entreprises spécialisées ou des ONGs pour ce qui est des activités de réinsertion).
- **Un appui au transfert des divers services sociaux gérés par les entreprises publiques.** Ces services (essentiellement infrastructures scolaires et sanitaires) peuvent être transférés vers les autorités provinciales ou municipales, les communautés locales ou encore vers des organisations associatives. L'appui extérieur requis sera ponctuel et visera simplement à assurer une bonne transition.

498. Le calendrier des réformes des entreprises publiques et celui de la mise en oeuvre des aides extérieures sont étroitement inter-dépendants (à la fois pour la détermination des entreprises à réformer et pour la définition des étapes propres à chaque entreprise). Il est clair que les financements devront arriver à temps et être maintenus tout au long de la réforme de chaque entreprise – faute de quoi une situation sociale explosive serait créée dans certains centres urbains. Le montant proposé correspond au soutien au départ d'environ 36 500 salariés (sur la base d'une compensation moyenne de \$3 300), à l'appui au transfert des infrastructures sociales correspondantes, et au coût de gestion d'un tel programme. Le calendrier spécifique des réformes (et donc la détermination des premières entreprises bénéficiaires de ces appuis) est en cours de préparation.

Accompagnement à la réforme du secteur financier

499. Il s'agit d'aider à remédier à l'absence de possibilités d'emprunt pour les entreprises en RDC, notamment pour les petites et moyennes entreprises. La solution de ce problème passe bien entendu par la réforme et la relance du secteur financier, mais ces efforts ne pourront porter leurs fruits qu'après une période de transition qui pourrait être assez longue. Il est donc important de mettre en place des solutions alternatives qui permettent aux entreprises d'avoir accès au crédit nécessaire à leur développement dans le court et le moyen terme.

500. L'expérience montre que l'établissement de lignes de crédit gérées par des institutions financières privées (et n'offrant pas de taux préférentiels) constitue une manière souvent efficace de fournir un tel appui. Ces opérations doivent avoir une date limite spécifiée dès le départ et intangible - à l'issue de laquelle les portefeuilles peuvent être vendus à des opérateurs bancaires privés. Ceci permet notamment de contribuer au développement des activités de crédit par les banques présentes localement.

501. Dans le cas de la RDC, il sera important de gérer de telles lignes de crédit sur une base provinciale afin de s'assurer qu'elles bénéficient aux entreprises à travers l'ensemble du pays (certaines provinces pourraient évidemment être regroupées en fonction de leur potentiel économique). Les montants d'emprunts possibles pourraient être fixés à des seuils tels que ces dispositifs attirent de manière prioritaire les entreprises moyennes. Enfin, de tels dispositifs pour être efficaces doivent être étroitement coordonnés entre les différents bailleurs impliqués afin d'éviter une compétition contre-productive.

Appui institutionnel pour l'autorité de régulation de télécommunications

502. Il s'agira essentiellement d'appuyer les autorités congolaises dans la régulation du marché des télécommunications, et en particulier de celui de la téléphonie mobile. La croissance extrêmement rapide du marché de la téléphonie mobile au cours des dernières années prouve la vitalité du secteur mais les tarifs élevés pratiqués par les opérateurs, parmi les plus élevés du continent africain, montrent en même temps que ce service essentiel peut être amélioré et rendu plus accessible aux plus démunis.

Mise en oeuvre

503. Puisqu'il s'agit d'aider au redémarrage du secteur privé, c'est sans doute sur celui-ci qu'il faudra d'abord et avant tout s'appuyer pour mettre en oeuvre les investissements proposés. En termes d'abord de sélection des priorités, à travers des processus de consultations dans lesquels les entreprises privées devront avoir une voix prépondérante. En termes de gestion des ressources financières ensuite, en s'appuyant notamment sur les institutions financières éventuellement recrutées par appels d'offres pour l'occasion), pour l'accompagnement des départs des salariés des entreprises publiques, l'appui au redémarrage des entreprises sinistrées ou la gestion des lignes de crédit. En termes de fourniture de biens et services enfin, notamment pour le soutien aux réformes et au secteur judiciaire.

504. Les organisations de la société civiles pourront jouer un rôle, notamment pour faciliter la réinsertion des salariés ayant quitté les entreprises publiques ou le transfert des équipements sociaux de ces entreprises. Ce rôle devra néanmoins être limité dans la mesure où les ONGs répondent à une logique différente de celle imposée aux entreprises par les lois du marché et qu'il existe un double risque de substitution des entreprises par les ONGs et d'utilisation sous-optimale des ressources disponibles par des organisations qui connaissent mal les contraintes auxquelles doivent faire face les entreprises du secteur privé.

505. Le rôle du Gouvernement peut se cantonner au suivi et à la coordination de ces activités –en parallèle aux efforts importants qui seront nécessaires pour la mise en oeuvre des priorités institutionnelles identifiées ci-dessus.

CHAPITRE 13 – GOUVERNANCE ⁽²⁵⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Description générale

506. Depuis plusieurs années et de manière presque ininterrompue, la République Démocratique du Congo (RDC) a été confrontée à une situation de guerre et d'insécurité, d'atteinte aux éléments de sa souveraineté, de son unité et de son intégrité territoriale. Les multiples conflits armés locaux attisés par des interventions étrangères et les crises politiques internes ont infligé des pertes humaines et matérielles considérables au pays, entraînant des déplacements massifs de populations, la destruction de ses infrastructures, de son économie et la paupérisation de sa population. Dans la perspective de sortie de crise, le Gouvernement a élaboré des programmes de résorption des déséquilibres macro-économiques et de relance de l'économie nationale pour lesquels, il a fait le plaidoyer pour le financement auprès des bailleurs de fonds. Toutefois, le Gouvernement et la communauté des donateurs sont aujourd'hui unanimes pour reconnaître que les insuffisances dans le domaine de la « gouvernance » constituent une contrainte majeure, et que toute oeuvre de reconstruction nationale doit passer d'abord par la reconstruction des capacités de gestion du secteur public, y compris la justice, le respect des droits de l'homme, la territoriale et le fonctionnement harmonieux des institutions publiques.

507. Bien que la gouvernance englobe le secteur privé et la société civile, cette note est concentrée sur l'examen de la situation du secteur public, avec un accent particulier sur l'administration publique la justice et les droits de l'homme et les institutions.

L'administration publique

508. L'administration publique congolaise est caractérisée par :

- **Une définition peu claire des missions et des fonctions** : la répartition des fonctions entre les différents départements de l'administration centrale n'obéit pas souvent aux principes des sciences de l'organisation. On constate des chevauchements de missions, entraînant des conflits de compétences entre départements ministériels, et parfois à l'intérieur d'un même département ministériel.
- **Un service public difficile d'accès** : il est le fait de la sur-concentration des services et effectifs : Kinshasa, alors que certaines zones apparaissent sous-administrées, et de la dispersion des services administratifs.
- **Un système d'évaluation des politiques publiques peu efficace** : les différentes réformes déjà entreprises, de même que l'exécution des programmes, ne font pas toujours l'objet d'une évaluation. Les évaluations internes menées pour le compte des projets, souvent financés par la coopération internationale, ne sont pas largement partagées par tous les acteurs; ce qui ne permet pas de corriger les approches peu efficaces ou de vulgariser les meilleures pratiques.

²⁵⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien du Programme des Nations Unies pour le Développement

- **Un système d'information et de communication inefficace** : absence de fluidité dans la circulation de l'information entre les différents services : propension de certains agents à monopoliser l'information invoquant souvent le secret professionnel ; méconnaissance par les agents eux-mêmes des dispositions législatives et réglementaires qui les régissent.
- Une absence de normes de qualité : l'analyse du fonctionnement de l'administration révèle l'absence de normes de qualité, il en résulte une offre de service ne correspondant pas aux attentes des utilisateurs. L'utilisateur n'a pas les moyens ni l'opportunité d'apprécier la qualité du service proposé. Par ailleurs, l'administration ne développe pas en son sein des mécanismes permettant d'apprécier réellement la qualité du service offerts aux citoyens congolais.

509. A cause de son étendue et de la diversité de sa population, la République Démocratique du Congo connaît d'énormes problèmes pour assurer un équilibre politique et économique entre la capitale et les provinces. L'Administration du territoire communément appelée "la territoriale", a entre autres pour mission essentielle le maintien de l'ordre public et l'administration de la population. Outil d'exécution des décisions du Gouvernement et cheville ouvrière des actions de développement, ce cadre, réservé à servir l'Etat et la population, de part sa politisation à peu à peu, a peu des années, été détournée de ses tâches primordiales et notamment celle - développement à la base.

Justice – Droits de l'homme

510. Le mauvais fonctionnement du système judiciaire congolais est l'un des obstacles majeurs au redressement économique et social du pays, à la lutte contre violations des droits de l'homme, et à la reprise de la coopération et ces investissements.

511. Alors que des avancées sont enregistrées dans la mise en place progressive des Institutions de la Transition, la situation des droits de l'homme demeure préoccupante, spécialement à l'Est du pays où l'autorité de l'Etat n'est pas encore effective et où les populations vivent de multiples cas de violation des droits de l'homme. En dehors de l'Ituri où des groupes rebelles s'affrontent encore ouvertement malgré la présence militaire de la MONUC, la situation dans les deux provinces du Kivu, le Maniema, la Province Orientale, et le Nord Katanga reste très préoccupante. L'existence d'un Ministère des Droits Humains au sein du Gouvernement témoigne néanmoins de la volonté politique de relever le défi en matière des droits de l'homme. L'effectivité de l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du territoire national, l'unification de l'armée et de la police, le contrôle effectif des divers services de sécurité, la réhabilitation de l'indépendance du pouvoir judiciaire y compris des établissements pénitentiaires et autres lieux de détention, le respect de la loi congolaise, l'éducation de la population en général et des services chargés de l'application des lois en particulier, sont les conditions essentielles pour une amélioration réelle de la situation des droits de l'homme.

Les institutions

512. En vue de dénouer la grave crise politique qui a frappé le pays, des tentatives nombreuses initiées depuis les Accords de Lusaka en 1999, ont fini par aboutir à l'établissement du dialogue inter-congolais tenu à Sun City en Afrique du Sud du 25 février au 19 avril 2002 lequel a donné lieu à l'Accord Global et Inclusif signé en décembre 2002 par toutes les composantes dudit dialogue. Cet Accord a consacré une période de transition

politique de deux ans dont les objectifs sont : (i) la réunification, la pacification, la reconstruction du pays, la restauration de l'intégrité territoriale et le rétablissement de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national ; (ii) la réconciliation nationale ; (iii) la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée ; (iv) l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique.

513. Pour conduire cette Transition, l'Accord prévoit, en plus des institutions publiques classiques, des Institutions d'appui à la démocratie : la Commission Electorale Indépendante ; l'Observatoire National des Droits de l'Homme, la Haute Autorité des médias ; la Commission Vérité et Réconciliation, et la Commission de l'Ethique et de la Lutte contre la Corruption.

SITUATION ACTUELLE

L'administration publique

514. Au-delà des problèmes liés au manque de ressources, l'organisation des services publics elle-même demeure déficiente, marquée notamment par : la quasi-absence de description de poste à cause notamment de l'imprécision des structures au sein des départements ministériels ; des processus de recrutement qui privilégient la « production » des titres scolaires ; des conditions de travail déplorables ; des niveaux de salaires peu ou pas du tout incitatifs ; une faible prise en charge sociale des agents (soins médicaux, indemnités de logement, frais funéraires, et d'équipement, de transport et de voyage) ; l'accumulation des personnes admises à la retraite dans les effectifs (depuis 1989, 1994 pour les agents de commandement, les agents ne sont pas admis à la retraite du fait des difficultés à payer l'allocation de fin de carrière) ; des difficultés énormes de maîtrise des effectifs, liées notamment à la poursuite d'une politique de recrutement sans aucun instrument de contrôle et de validation dans le processus (manque de fluidité dans les relations entre le Ministère de la Fonction Publique et les Ministères utilisateurs ; manque d'efficacité dans le contrôle et une mauvaise tenue des dossiers personnels des agents au niveau des directions et services utilisateurs ; un système de cotation et d'avancement peu motivant ; inadéquation formation/emploi ; absence d'une politique véritable de formation) ; le non-respect des procédures ; un manque d'éthique professionnelle.

515. Dans ce contexte de déliquescence prononcée, marqué par la destruction des infrastructures de base et la pauvreté, la reprise du processus de développement humain durable exige la reconstruction d'une administration publique capable d'assumer les missions essentielles d'un Etat moderne.

516. Les pillages de 1990 & 1992, les guerres avec leurs corollaires, les tueries, la destruction des infrastructures, les mouvements de la population et la présence sur le territoire national de groupes armés incontrôlés, ne permettent pas à l'administration du territoire d'exercer pleinement ses prérogatives sur l'ensemble du pays ; alors que la restauration de la paix, le rétablissement de l'autorité de l'Etat, l'identification et le dénombrement des populations constituent des préalables à la relance économique et l'organisation des élections.

Problèmes spécifiques de l'administration publique économique

517. Tout comme l'administration publique en général, la situation d'ensemble de cette administration publique spécialisée demeure fort préoccupante, particulièrement au niveau des institutions publiques chargées de piloter le développement économique.

518. Outre les dysfonctionnements institutionnels et structurels qui caractérisent toute l'administration publique, l'administration publique économique souffre aussi d'autres contraintes et déficiences de gestion qui se situent à trois niveaux:

- **Les difficultés de coordination des politiques et programmes** : les structures techniques en charge du pilotage des politiques économiques et financières ont peu de moyens de fonctionnement, tant sur le plan matériel que des ressources humaines ou de l'accès à l'information stratégique.
- **Le système d'information économique et financière existant est déficient** : en dépit des efforts entrepris depuis 2002 (reprise de la production des comptes nationaux, l'élaboration du premier TOFE, etc.), en raison de l'état de délabrement assez avancé du Système Statistique National.
- **La capacité de formulation de stratégies, politiques et programmes est encore faible**, en raison de la déficience des instruments de planification macro-économique, sectoriel, et régional.

Justice – Droits de l'homme

519. Le cadre institutionnel de la justice en RDC est fortement déstabilisé :

- L'arrêt du mouvement d'implantation et de déploiement des tribunaux de paix a rongé le crédit de cette juridiction de proximité pour trancher les conflits nombreux de moindre importance de la vie quotidienne.
- Les responsabilités importantes qui sont dévolues au tribunal de grande instance en matière civile, pénale, commerciale, fiscale, et autres ne correspondent pas à une spécialisation conséquente de ses magistrats ; il en résulte de nombreux flottements et incohérences dans ses décisions.
- Au niveau de la Cour d'Appel et de la Cour Suprême de Justice, l'attribution de la compétence juridictionnelle administrative exclusivement à ces deux juridictions situées au sommet de la pyramide judiciaire n'est pas de nature à favoriser une réelle continuité de contrôle et une unité de jurisprudence avec les instances administratives non juridictionnelles. La structure de « concentration juridictionnelle » de la Cour Suprême de justice, imposée par sa nature complexe, cumulant en un seul organe les attributions de plusieurs juridictions – Cour de cassation, Conseil d'Etat, cour constitutionnelle, Haute Cour de la République --- handicape le travail de cette haute juridiction qui est obligée d'éparpiller ses efforts dans différents domaines.
- En ce qui concerne les parquets et de la police judiciaire, l'unité et l'indivisibilité du ministère public produisent une dilution de responsabilité dans le chef des officiers du ministère public qui, bien souvent, ne maîtrisent pas les dossiers judiciaires, donnent des avis fantaisistes ou complaisants ou se contentent de s'en remettre, selon la formule consacrée, « à la sagesse du tribunal ». L'éclatement de la police judiciaire en de nombreux services placés sous l'autorité de l'Exécutif, en rend le contrôle et la coordination par le ministère public impossible et favorise le développement à ce niveau d'instances judiciaires parallèles, actionnées essentiellement par les autorités exécutives.

520. Le Ministère des Droits Humains ne bénéficie pas de moyens conséquents pour accomplir sa mission de promotion et de protection des droits de l'homme ainsi que des libertés fondamentales sur toute l'étendue de la République. A ce jour, sur les dix provinces de la République Démocratique du Congo, il ne compte que cinq Divisions Provinciales qui ne sont en réalité que des Représentations et installées dans les provinces du Bas-Congo, de l'Equateur, du Katanga, du Kasai Occidental et du Kasai Oriental. Ces Divisions Provinciales sont pratiquement non opérationnelles à cause des difficultés diverses qu'elles accusent dans leur fonctionnement : manque de locaux et d'équipements de base (mobilier, outils de travail, ordinateurs, moyens de communication, matériel roulant, etc.). Dans les provinces de l'Est où la situation des droits de l'homme est préoccupante, le Ministère des Droits Humains ne dispose d'aucune antenne, d'où sa préoccupation à multiplier les actions ponctuelles de promotion et de protection des droits de l'homme dans cette partie du pays.

521. Les études sur les besoins d'équipement des institutions du système judiciaire ont fait le même constat : un état de dégradation des bâtiments, un manque d'espace et d'équipement de base (mobilier, outils de travail, ordinateurs, technologie de communication), et un manque de documentation appropriée dans les institutions centrales et les institutions dans les provinces. Les conditions de travail précaires et déplorables des magistrats sont aggravées par des salaires peu sinon pas du tout motivants. L'absence d'une école de magistrature et des centres de perfectionnement permettant de dispenser une formation continue, l'absence d'encadrement des magistrats nouvellement recrutés, le manque de spécialisation des magistrats, l'interruption des publications des revues juridiques ainsi que de l'absence des bibliothèques sont autant d'autres maux qui rongent l'administration de la justice. Il en résulte, entre autres choses, un faible taux d'exécution des décisions de justice. Une mercuriale du Procureur Général de République publiée en 1999 avait montré qu'entre 1997 et 1998, le Greffe d'exécution du Tribunal de Grande Instance de Kinshasa/Gombe, qui est le plus important du pays, n'a exécuté que 142 décisions sur 2.355 enrôlées pour exécution, soit 6 pour cent.

522. La dynamique politique de réunification qui a démarré avec la mise en place du Gouvernement de Transition le 30 juin 2003 ne s'étant pas encore traduite dans les faits sur tout le territoire national ; la continuation des hostilités dans certaines parties du territoire a pour corollaire les violations graves des droits de l'homme. En effet, la non-effectivité de l'établissement de l'autorité de l'Etat sur une grande partie du territoire national est source de nombreuses violations.

Institutions

523. L'Accord Global et Inclusif a institué le bicaméralisme, une Assemblée Nationale et le Sénat ont été mis en place avec respectivement 500 députés et 120 sénateurs. Des besoins de renforcement s'étendent à presque chaque domaine du fonctionnement parlementaire, y compris l'administration parlementaire. La procédure législative, la documentation, l'infrastructure, les relations entre les parlementaires et leurs électeurs, les liens entre la presse et le Parlement et l'accès du peuple aux Institutions Parlementaires. La majorité du personnel technique du Parlement n'a pas la formation requise et n'est pas en mesure de fournir aux parlementaires l'assistance technique requise pour l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, certains parlementaires sont à leur première expérience et devront se familiariser avec les pratiques parlementaires et être outillés pour bien mener les activités parlementaires telles que : le contrôle de l'exécutif ; l'analyse des projets de lois en particulier la loi budgétaire; l'élaboration des rapports et des amendements ; la collaboration avec la société civile, le secteur privé et les universitaires, afin d'enrichir le travail et la connaissance substantive des commissions.

Les institutions territoriales d'appui à la démocratie sont confrontées aux mêmes problèmes, surtout qu'elles partent d'un vide car n'ayant pas existé sous une autre forme. Elles devraient ainsi, au regard des mandats qui leur sont confiés par la Constitution de la Transition, développer une vision claire et des stratégies d'action ; mettre en place les structures requises pour leur fonctionnement. Elles ont besoin de l'appui en matériel et ressources humaines en vue de devenir effectivement opérationnelles et de promouvoir par conséquent la culture et la pratique de la gouvernance.

LES ACTIONS EN COURS

525. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le gouvernement pour améliorer la gouvernance. Les institutions de la transition au niveau central ont fait l'objet d'un certain nombre d'interventions visant à les doter du minimum nécessaire pour leur fonctionnement normal. Outre l'appui apporté au Gouvernement par l'Union Européenne, la Banque mondiale, les Pays-Bas et la Norvège à l'installation de ces institutions, le PNUD a élaboré un projet ouvert au partage des coûts et qui a pour objectif d'appuyer le renforcement des capacités des cinq institutions citoyennes et du Parlement.

526. Dans le sous-secteur de l'administration publique, le Gouvernement a initié une importante réforme soutenue par plusieurs partenaires au développement. Le Gouvernement a déjà mis en place le dispositif de pilotage de la réforme de l'administration publique. La mise en oeuvre de la réforme dans les ministères-pilotes a commencé par la mise en place, avec l'appui de la Coopération belge d'un premier Groupe Projet chargé de la réforme du Ministère de la fonction publique. Il aura pour tâche principale de préparer techniquement la réforme de ce ministère et d'impulser le processus de chargement dans les autres ministères concernés. Au cours de l'année 2001, le Gouvernement vise essentiellement la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, à travers deux actions liées : le recensement des agents et fonctionnaires de l'Etat et la réforme des procédures de gestion des dépenses de personnel de l'Etat. Le Gouvernement a décidé de lancer sur toute l'étendue du territoire une opération de recensement général des agents et fonctionnaires de l'Etat, financée par la Belgique, l'Union Européenne et la Banque Africaine de Développement. L'audit du système des dépenses de personnel de l'Etat vient d'être finalisé avec l'assistance de la Coopération française.

257. D'autre part, le Gouvernement vient de bénéficier d'un crédit de 47,5 millions de dollars de la Banque mondiale en vue de financer le départ à la retraite des agents de l'Etat atteints par la limite d'âge.

258. Plusieurs partenaires au développement (Commission Européenne, Banque Mondiale, MONUC, PNUD, Haut Commissariat des Droits de l'Homme, Belgique, France) soutiennent des programmes ciblés dans le sous-secteur de la justice et des droits de l'homme. Une mission multi-bailleurs a lancé dans le courant du second semestre 2003 un audit du secteur judiciaire, devant déboucher sur un programme d'investissements dans le sous-secteur de la justice et des droits de l'homme.

259. La Commission de Réforme du Droit Congolais reçoit une attention spéciale, en particulier pour harmoniser les lois nationales avec le Statut de la Cour Pénale Internationale ratifiée par la RDC. Les questions liées au Code pénal, au Code de procédure pénale, ainsi qu'au Code de la famille devront faire l'objet d'une attention particulière. Les lois sur la nationalité, l'établissement et le fonctionnement des partis politiques et sur l'amnistie prévue par la Constitution de la Transition seront aussi amenées à jouer un rôle important pour le respect des droits de l'homme et l'établissement de l'Etat de droit.

530. Le Ministère des Droits Humains est actuellement engagé dans des actions de promotion et de protection des droits humains. En décembre 2003, il a lancé une campagne nationale d'éducation aux droits de l'homme. Dans le cadre de cette campagne, il a déjà organisé les actions suivantes : le séminaire de formation des formateurs en droits de l'homme dans les milieux scolaires, la production de spots et de pièces théâtrales sur les droits de l'homme et l'organisation d'une émission sur la garantie des libertés fondamentales pendant la période de la transition. Le Ministère s'est également engagé dans des activités en relation avec la réforme du cadre normatif congolais afin d'assurer sa conformité aux obligations internationales de la République matière des droits de l'homme. En outre, le Ministère de la Condition Féminine a élaboré le document sur les stratégies d'intégration de l'approche « genre » dans les politiques et programmes nationaux.

531. Une autre initiative importante est celle de la lutte contre les violences faites à la femme et à la jeune fille, lancée le 8 mars 2004. Il s'agit d'une initiative conjointe impliquant le Gouvernement, le Système des Nations Unies et les ONGs nationales et Internationales. Elle contient un volet droits de l'homme mettant l'accent sur la lutte contre l'impunité en la matière nécessitant un financement de 6 millions de dollars américains.

532. Un projet de loi portant organisation territoriale et administrative de la RDC a été approuvé par le Gouvernement et déposé au parlement.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

533. Au cours des 3 ou 4 années à venir, les actions prioritaires dans le secteur de la gouvernance ont pour but de **remettre en place un cadre favorable à l'émergence d'un Etat de droit.**

534. Ceci passera progressivement par :

- le parachèvement du cadre de paix et de réconciliation ;
- la mise en place d'un cadre favorable à la cohésion nationale et à l'émergence d'institutions démocratiques à la suite d'élections libres et transparentes ;
- l'émergence d'une administration publique moderne, capable de fournir des services publics de qualité ;
- l'émergence d'un système judiciaire crédible, indépendant et respecté ;
- la lutte contre l'impunité ;
- la culture de la transparence et de la responsabilité.

535. Pour atteindre ces objectifs, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat : la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets peut permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus que par une action parallèle du Gouvernement et des bailleurs.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

536. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples - mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans le court terme).

537. Afin de concentrer les efforts, seules les 5 mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note. Il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires, mais la mise en oeuvre effective de ces priorités devrait représenter un effort important du Gouvernement et permettre des améliorations substantielles de la situation.

538. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Assurer des rémunérations améliorées aux personnels-clés de l'administration publique.** Il est évident que l'amélioration des rémunérations, résultant d'une meilleure gestion des effectifs et des systèmes de paie, ne peut se réaliser avant la mise en oeuvre de nouveaux statuts. Il s'avère donc indispensable d'explorer des solutions transitoires à la question des rémunérations des agents et fonctionnaires de l'Etat.
- **Entreprendre les réformes institutionnelles prioritaires devant rendre effectif le pouvoir gouvernemental sur toute l'étendue du territoire national :** réunification de l'armée, de la police et des services de sécurité.
- **Rendre les institutions politiques et administratives opérationnelles,** tant du point de vue logistique que du point de vue des procédures et de méthodes de travail et ce, tant au niveau central qu'au niveau provincial.
- **Fournir des appuis de caractère technique à toute l'administration publique et aux institutions du système judiciaire,** à travers la création des écoles supérieures (de l'administration publique, de la magistrature, de la police judiciaire et des avocats), et la formation permanente.
- **Lutter contre la corruption et l'impunité** en renforçant l'indépendance du pouvoir judiciaire, les mécanismes de contrôle des activités des magistrats, l'unité interne du parquet et la cohérence de son action, ainsi que son autorité sur les services de police.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

539. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement. Le choix des investissements prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris la société civile.

Synthèse des besoins financiers

540. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

Table 13: Besoins financiers pour le secteur de la gouvernance (en U'S\$) ⁽²⁶⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Administration publique	122.000.000	32.000.000
Mise en place d'un système de gestion des dépenses des personnels de l'Etat	2.500.000	2.500.000
Refonte des statuts du personnel de carrière des services de l'Etat et élaboration des statuts particuliers et statuts spéciaux	3.500.000	3.500.000
Réforme effective des ministères	40.000.000	10.000.000
Renforcement des capacités des administrations provinciales	11.000.000	3.000.000
Création de l'Ecole Nationale d'Administration	50.000.000	8.000.000
Renforcement des capacités des administrations centrales	15.000.000	5.000.000
Justice — Droits de l'homme	59.000.000	12.000.000
Réhabilitation des bâtiments, fourniture des équipements de base	22.000.000	5.000.000
Création d'une école supérieure de la magistrature, de la police judiciaire et des avocats; formation des magistrats	29.000.000	4.000.000
Appui technique à la réforme du système judiciaire	7.000.000	2.000.000
Campagne Nationale d'Education aux Droits de l'Homme	1.000.000	1.000.000
TOTAL GOUVERNANCE	181.000.000	44.000.000

Réforme de l'administration publique

541. Le programme d'actions prioritaires de la réforme de l'administration publique s'articule autour de plusieurs composantes intégrées. Les investissements prioritaires au cours des 3 à 4 prochaines années devront être concentrés dans les domaines qui participent à la réalisation des priorités ci-dessus identifiées. La question des salaires est centrale à cette réforme. Elle devrait trouver une réponse globale. Suite aux recommandations du Groupe Consultatif sur le République Démocratique du Congo tenu à Paris le 17 et 18 décembre 2003 et sous l'égide du PNUD, de la Grande Bretagne, de la Coopération Belge et de la Coopération Française une étude est envisagée courant mars/avril 2004 en vue d'harmoniser les vues sur le problème des compléments de salaires et de la rémunération de certains postes-clés en attendant la mise en oeuvre d'un nouveau système de rémunérations.

Justice - Droits de l'homme

542. Les investissements suivants dans les quatre domaines susmentionnés ont été identifiés

- En ce qui concerne la réforme du cadre institutionnel, il s'agit surtout de fournir un appui technique au gouvernement pour la conception et mise en oeuvre de la réforme, sous la forme de la mise à disposition des experts permanents pendant la durée de la réforme ainsi que des consultations ponctuelles sur des sujets et domaines spécifiques

²⁶⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

- Concernant la formation, l'investissement prioritaire sera l'établissement d'une école de la magistrature, du personnel de la police judiciaire et des avocats, ainsi qu'un mécanisme de formation continue et de recyclage.
- Les questions de salaires, de locaux, d'équipements et de documentation demandent une intervention concertée du Gouvernement et des bailleurs. Dans un premier temps il est nécessaire d'assurer un salaire approprié au personnel du système judiciaire. Ensuite l'on devrait envisager la fourniture d'équipements de base, de la documentation, et le réhabilitation (au besoin la construction) de bâtiments.
- Finalement, la sensibilisation de la population à la justice demande des interventions régulières pendant la durée du programme dans toutes les provinces. Il s'agit de diffuser régulièrement des informations de nature juridique, à la population au cours des séminaires, ateliers de sensibilisation, et par moyen de production et dissémination des brochures d'information adaptées aux besoins de la population.

543. Les investissements prioritaires devraient comprendre les points suivants :

- Le renforcement des capacités du Ministère des Droits Humains en matière de formation et d'appui logistique ci: matériel ;
- Le soutien aux Institutions d'Appui à la démocratie, particulièrement l'ONDH et la CVR dont l'étendue dépendra des lois organiques les créant ;
- L'appui aux programmes de formation et de sensibilisation destinés aux organes chargés de l'application des lois ;
- La mise en oeuvre du programme conjoint de lutte contre les violences faites à la femme et à la jeune fille ;
- Le renforcement du pouvoir judiciaire en vue d'assurer son indépendance et son impartialité, y compris la réhabilitation des prisons et autres lieux de détention ;
- Le renforcement des capacités de la Société Civile, particulièrement les ONG de défense des droits de l'homme ;
- L'appui aux campagnes d'éducation aux droits de l'homme destinées au grand public.

CHAPITRE 14 – ELECTIONS ⁽²⁷⁾

544. La première version de ce chapitre a été préparée en avril 2004 avec le soutien de la MONUC, et reflétait les vues et les perspectives de la Commission Electorale indépendante. Un certain nombre d'étapes ont été franchies depuis en direction des élections dans le cadre des accords atteints au sein du dialogue inter-Congolais. Le Gouvernement a saisi la MONUC et la CEI afin de voir comment ces changements devaient être reflétés dans ce document. Le Gouvernement a été informé que ces évolutions n'ont pas altéré de manière significative le programme prioritaire de réformes et d'investissements qui est décrit dans ce chapitre. Néanmoins, la MONUC, le PNUD et la CEI ont fourni des éléments complémentaires qui sont inclus en annexe de ce chapitre.

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

545. L'une des causes principales de la crise profonde et récurrente qui caractérise depuis des décennies la République Démocratique du Congo (RDC) est le problème de la légitimité due notamment à l'absence d'élections réellement libres et pluralistes. En effet, depuis son accession à l'indépendance le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo a connu 32 années de régimes politiques monolithiques (malgré les élections démocratiques de 1960 et de 1965) suivies de 7 années de deux guerres successives (de 1996 à 2003.)

546. Le processus de paix entamé vers la fin de l'année 1998 a abouti, le 16 décembre 2002, à Pretoria, à la signature de l'Accord Global et Inclusif, et le 4 avril 2003 à la promulgation de la Constitution de la Transition. Les Composantes et Entités, parties prenantes de l'Accord se sont engagées à mettre fin aux conflits et à créer un nouvel ordre politique et social.

547. Pour y parvenir, le Gouvernement de Transition, a été nommé le 30 juin 2003. Il est dirigé par « un espace présidentiel » composé du Président et de 4 Vice-présidents. En outre les cinq Institutions de la République ont été mises en place ainsi que les cinq Institutions d'Appui à la Démocratie dont le but principal est de parvenir à l'établissement d'un Etat de droit à travers l'organisation d'élections pluralistes, libres et transparentes.

548. Aux termes de la Constitution de la Transition (Art. 154 à 160), de l'Accord Global et Inclusif (Chap. V, 4 a, b, et C) et de la Résolution n° DIC/CPJ/09, la Commission Electorale Indépendante (CEI), une des Institutions d'Appui à la Démocratie, est chargée, en collaboration avec les autres institutions de l'Etat, d'assurer la préparation et la tenue du Référendum constitutionnel et des élections libres, transparentes et démocratiques pendant la période de transition.

549. La loi sur les partis politiques promulguée le 15 mars 2004, en abrogeant la loi n° 90-009 du 18 décembre 1990 et la loi n° 001/2001 du 17 mai 2001, se conforme à la Résolution n° DIC/CPJ/04 du Dialogue Inter congolais qui prône la libération effective et totale de la vie politique et associative sur tout le territoire national.

²⁷⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo

SITUATION ACTUELLE

Le cadre institutionnel

550. « La loi Organique portant Organisation, Attribution et Fonctionnement de la CEI » prévoit la mise en place d'une institution jouissant d'une indépendance d'action par rapport aux autres Institutions de la République, ainsi que d'une autonomie administrative et financière.

551. La CEI doit exécuter les tâches suivantes : (i) contribuer à l'élaboration du cadre juridique et mettre en place sa structure centrale et ses démembrements ; (ii) former, informer, coordonner l'éducation et la sensibilisation des populations ; (iii) organiser et gérer le recensement des électeurs ; (iv) organiser le référendum constitutionnel ; (v) organiser les élections prévues par la loi à tous les niveaux (locales, législatives et présidentielles) ; (vi) annoncer les résultats à tous les niveaux et les transmettre à la Cour Suprême de Justice.

552. La CEI se compose de la façon suivante :

- **Au niveau national:** 21 membres désignés de façon paritaire par les Composantes et Entités du Dialogue Inter congolais à raison de 3 membres par Composante et de 2 membres par Entité. Cette désignation tiendra compte de la représentation des femmes (1 femme par Composante et Entité). La CEI dispose de trois organes : (i) le Bureau de la CEI, organe de décision, qui est composé de 8 membres ; (ii) la Plénière, composée du Bureau auquel s'ajoutent 13 autres membres et qui est l'organe de conception et d'orientation ; (iii) les Commissions Spécialisées.
- **Au niveau provincial :** (il existe actuellement 11 provinces): la CEI dispose de Bureaux de Représentation constitués chacun de 8 membres dont au moins 2 femmes
- **Au niveau local :** (au moins 71 « Bureaux de liaison ») la CEI établit ses services techniques et administratifs (au moins 7 membres par bureau de liaison).

Il importe de noter que ces structures prévues par la loi ne sont pas encore mises en place. D'autres structures contribuent à la réalisation du processus électoral.

553. Le Gouvernement n'organise pas les élections. Toutefois il aura à charge des volets indispensables à leur organisation. Le Ministère de l'Intérieur est chargé de la réunification administrative, la sécurité et la proposition de certains projets de lois. Les Ministères du budget, de la Défense Nationale, de la Justice, ont, chacun des apports selon leurs domaines de compétence. Il en est de même de certaines institutions comme la « Haute Autorité des Médias » chargée notamment de réguler les temps d'antenne sur les médias d'Etat pendant les campagnes électorales.

554. La Communauté Internationale accompagne le processus électoral. Le Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT) a pour mission d'accompagner le pays dans la mise en application des textes issus du Dialogue Inter congolais. La Résolution 1493 du Conseil de Sécurité du 28 juillet 2003 encourage la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (MONUC), en coordination avec les autres agences des Nations Unies, à apporter son assistance, durant la période de transition, à la tenue des élections sur l'ensemble du territoire de la RDC. C'est dans les mêmes termes que le Président de la RDC, au nom du Gouvernement de transition, a adressé une Requête, le 27 novembre 2003, au Secrétaire Général des Nations Unies.

Les contraintes

555. Dans sa « Feuille de route » adoptée le 11 octobre 2003, la CEI a identifié les caractéristiques spécifiques du contexte électoral, conséquences des effets combinés des systèmes politiques monolithiques et des guerres. Il s'agit notamment de :

- La nouveauté des élections démocratiques en RDC (excepté en 1960 et 1965), l'immense majorité des congolais n'a jamais réellement voté ;
- Le temps limité de la période de transition (à partir de 30 juin 2003, il est de 24 mois minimum, et de 36 mois maximum);
- La quasi-absence de registres et d'actes d'état civil, le manque de données démographiques et statistiques fiables (le dernier recensement général de la population date de 1984), ainsi que l'analphabétisme d'une marge importante de la population;
- Le retard important pris dans la mise en place du cadre juridique qui devait être terminé initialement 31 juillet 2003 : loi organique de la CEI, sur le recensement, sur la nationalité, loi électorale, sur la décentralisation, sur les partis politiques, sur la nationalité, amnistie ;
- L'immensité du territoire (2 345 000 km², environ 80 fois la Belgique ; environ la moitié du territoire de l'Union Européenne des 25) ;
- La carence des infrastructures de communication (il faut par exemple plus de 3 mois pour parcourir les 750 km de la RN2 qui sépare Kisangani et Béné) ; et l'absence des moyens de transport ;
- La faiblesse institutionnelle, ainsi que l'insuffisance des ressources matérielles et financières de l'Etat ; ce qui suppose une forte attente de la contribution de la Communauté Internationale ;
- Le problème de la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national ;
- L'insécurité due notamment à la persistance de foyers de tension interne et à la présence de groupes armés surtout à l'Est du pays ;
- La survivance de conflits potentiels avec des pays voisins.

ACTIONS EN COURS

556. Malgré les contraintes ci dessus énumérées, certaines actions sont soit déjà effectuées ou sont en cours. Il s'agit de :

- Présentation du Programme du Gouvernement pour 2004, y compris les élections le 12 novembre 2003 ;
- Présentation de la « Feuille de route de la Transition » par le Président de la République (prévoyant l'élection du Président de la République entre juillet et septembre 2005) le 19 avril 2004 ;

- Adoption du budget de l'Etat pour l'exercice 2004 prévoyant environ 3, 5 millions USD pour le fonctionnement et l'équipement de la CEI : mars 2004 ;
- Présentation des 8 membres du Bureau de la CEI au Parlement le 28 août 2003 ;
- Adoption du projet de Calendrier des Elections par la CEI le 24 février 2004 ;
- Adoption de la loi organique de la CEI par l'Assemblée Nationale le 19 avril 2004 ;
- Adoption par le Parlement de la loi sur les partis politiques en mars 2004 ;
- Création du « Cadre de Concertation Inter institutionnel » (CCII) le 03 avril 2004 ;
- Mise en place de la « Sous-commission Nationale de Recensement des Electeurs » (SCNRE) le 12 avril 2004 ;
- Adoption par le Gouvernement du projet de loi organique portant Organisation de l'Administration du Territoire en RDC le 23 avril 2004 ;
- Organisation d'une « Conférence sur les Institutions de la République » par l'Agence de l'Organisation Internationale de la Francophonie le 26 au 28 avril 2004 ;
- Programme de Démobilisation, Désarmement Rapatriement en cours et fin prévue pour juin 2005 ;
- Formations de la Police intégrée et de l'Armée intégrée en cours d'accomplissement.

557. Préparatifs du recensement des électeurs : La CEI et le CCII ont adopté le principe du recensement des électeurs (et non pas le recensement général de la population) sur la base des hypothèses suivantes : environ 9 000 centres de recensement ; environ 45 000 personnels ; enregistrement informatisé (environ 9 000 ordinateurs munis chacun de caméra digitale et de panneau solaire) ; délivrance de cartes d'électeurs avec photographie du titulaire sur-le-champ (environ 28 millions d'électeurs) ; confection de listes électorales informatisées pour environ 40 000 bureaux de votes.

558. Education civique, formation et sensibilisation des populations : Plusieurs initiatives sont déjà en cours dans ce domaine :

- Des organisations de la Société Civile nationale (ONG, organisation des femmes, des jeunes, etc.) ont déjà commencé par sensibiliser les populations sur les élections et par former des observateurs nationaux. Les confessions religieuses (les églises surtout), dont l'impact sur les populations est très prégnant, surtout depuis le début des crises, s'appêtent à jouer un rôle important dans la sensibilisation que certaines ont déjà commencé. Mais la plupart des initiatives semblent pour l'instant être concentrées dans la capitale et dans les zones urbaines.
- Les médias publics et privés (plusieurs chaînes de télévision surtout dans la capitale, multitude de radios de proximité) organisent quasi quotidiennement des débats sur le processus électoral.
- Des ONG internationales contribuent également au début de la formation et de la sensibilisation des populations. Il s'agit notamment de : la Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux (IFES) ; la Fondation Konrad Adenauer ; l'Institut Démocratique National (NDI) qui s'occupe surtout de la formation des partis

politiques dont plus 350 sont officiellement enregistrés; le Law Group qui s'occupe surtout des femmes.

559. **Préparation des lois** : la plupart des lois nécessaires aux élections sont en chantier et devraient être votées au plus tard à la fin du mois de juillet.

OBJECTIFS POUR LES DEUX PROCHAINES ANNEES

560. En vertu de l'article 196 de la Constitution de la transition et du chapitre IV de l'Accord global et Inclusif, la période de transition ne peut durer au plus que 36 mois. Puisque 12 mois auront été consommés le 30 mai 2004, le présent document ne définit les objectifs que pour les 2 prochaines années.

561. Dans le cadre du programme électoral pour deux prochaines années, l'objectif général est de **mettre en place un système politique démocratique fondé sur l'adoption au suffrage universel de la Constitution de la 3^{ème} République et sur l'organisation d'élections pluralistes, libres, paisibles et transparentes à tous les niveaux et sur toute l'étendue du territoire.**

562. Les objectifs spécifiques sont au nombre de trois :

- **Organiser le recensement des électeurs** : il s'agit d'identifier les nationaux en âge de voter (18 ans révolus au jour du scrutin selon l'Article 10 de la Constitution), de les enregistrer, de leur attribuer des cartes d'identification et de constituer des listes électorales informatisées fiables.
- **Organiser le référendum constitutionnel** : permettant aux citoyens de se prononcer massivement et librement au suffrage universel sur le projet de Constitution de la 3^{ème} République.
- **Organiser les scrutins pluralistes, libres et transparents** au niveau des locales, des législatives et de l'élection du Président de la République.

563. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat: la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action cernée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

PRIORITES INSTITUTIONNELLES

564. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples -- mais dans le contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une première phase). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

565. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note - et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre des cinq priorités ci-dessous constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

- **L'opérationnalisation de la CEI:** la structuration, mise en place et soutien technique et matériel des cadres de concertation (partis et groupements politiques, acteurs non étatiques, comité inter institutionnel et partenaires au développement) ; la mise en place des « Bureaux de représentation », des « Bureaux de liaison » de la CEI dans les provinces et au niveau focal ; l'appui technique et financier à l'équipement et au fonctionnement de la CEI à tous les niveaux; la formation des membres de la CEI et des agents électoraux.
- **Le renforcement des capacités institutionnelles** du Gouvernement (ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et des Finances notamment), du Parlement, de la Cour Suprême de Justice et de la Haute Autorité des Médias.
- **Le renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile :** confessions religieuses, association des femmes, de jeunes.
- **La réhabilitation de certains aéroports et de certaines voies routières** surtout en milieu rural pour résoudre le problème du transport du matériel et du personnel des élections.
- **La sécurité des biens et des personnes ainsi que celles des opérations électorales** constituent un défi majeur dans une situation post-conflit.

PRIORITES D'INVESTISSEMENT

566. L'absence du cadre juridique devant définir avec exactitude le type et le mode de scrutin, la délimitation des circonscriptions, les opérations et procédures électorales ainsi que le manque de données logistiques fiables rendent difficile une estimation réelle des coûts. Ainsi toutes les estimations contenues dans ce document ne sont valables que si les hypothèses de calculs sont confirmées par la loi et le plan logistique. Elles sont susceptibles de variations plus ou moins grandes.

567. Tous les aspects de ce budget estimatif sont prioritaires en terme d'importance, en ce sens qu'en matière d'élections toutes les opérations se tiennent et concourent la régularité des scrutins. Le synthèse des besoins, fournie en annexe, a été présentée par la CEI pour un montant ayant réuni le consensus des experts internationaux mis à la disposition du Bureau de la commission.

568. **Remarque :** les options politiques n'étant pas encore levées, le budget ci-dessus est calculé sur une hypothèse de 5 scrutins (référendum, élections locales, législatives et présidentielles deux tours) à raison de 28 millions d'électeurs regroupés dans 40 mille bureaux de vote pour 700 électeurs par bureau et 3 111 électeurs par centre d'inscription; Il ne prend pas en compte le financement des acteurs non-étatiques, pour leur intervention dans l'éducation civique et électorale, il faut par ailleurs noter que les frais de transport seront réajustés après la collecte des données logistiques vérifiées sur le terrain. Enfin ces prévisions ne prennent pas en compte le coût de la centralisation et l'annonce des résultats.

569. Pour la période allant de juin 2004 à juin 2005: les dépenses relatives à l'opérationnalisation de la CEI, à la sensibilisation des populations et au recensement des électeurs devraient être couvertes en priorité.

570. Ces coûts impliquent l'équipement des 64 Bureaux de liaison (7x64 personnes), des Bureaux de représentation (8x11 personnes) l'équipement de CEI en matière de communication (téléphones, fax, Internet), en matériel et fourniture de bureau. Il inclut également le salaire des membres de la CEI (central et démembrés) ainsi que du personnel d'appui. Il inclut enfin l'acquisition des logiciels et matériels informatiques (software et hardware) nécessaires à la fois pour le traitement du recensement et la collecte des résultats des scrutins.

571. Pour la période allant de juin 2005 juin 2006: Les financements couvriront l'organisation du référendum constitutionnel et de 4 autres scrutins, dans l'hypothèse où l'un au moins des scrutins sera à 2 deux tours.

La mise en oeuvre

572. La mobilisation et la gestion des ressources nécessaires à l'organisation des élections pendant la période de transition posent des défis très importants.

573. La mobilisation des ressources : A la date du 30 mai 2004, le budget des élections, adopté de façon consensuelle par la partie nationale et les partenaires au développement n'est pas encore disponible. Les estimations indiquent qu'il faudra au minimum plus de \$300 millions pour couvrir toutes les opérations. Des actions très urgentes doivent donc être menées. Il s'agit notamment de :

- L'adoption rapide par les autorités électorales nationales des options (recensement, systèmes électoraux, délimitation des circonscriptions électorales, etc.), permettant l'adoption d'un budget effectif et réaliste.
- La partie nationale devra également indiquer clairement sa contribution au financement. Il faudra effectivement une implication pleine et entière des autorités et des institutions congolaises (finances, administration, militaires et police, etc.), dans la mobilisation des ressources des élections.
- L'organisation de rencontres entre la partie nationale et les bailleurs de fonds pour acquérir un consensus. Ces rencontres peuvent être initiées notamment par le Système des Nations Unies. Les partenaires au développement devraient être convaincus de la nécessité de contribuer à ce financement à hauteur du montant de la somme sollicitée.

574. La mise en place d'un mécanisme de financement viable et efficace. La mise en place d'un fonds commun (basket fund), géré par un organisme multinational, est fortement recommandable. Ce fonds commun est l'unique moyen pour les bailleurs de s'assurer de la transparence dans la gestion des ressources. Un plan de décaissement serré permettra la disponibilité rapide des contributions des bailleurs de fonds si les délais constitutionnels doivent être tenus. Ces fonds seront gérés par l'agence d'exécution en collaboration avec la CEI et le Gouvernement, et sous la supervision d'une commission spéciale.

575. La définition des mécanismes de contrats :

- Concernant les contrats locaux, d'acquisition de matériels ou de prestation de service, les appels d'offre pourraient être faits par la partie nationale, de même que les attributions de marché. Les règlements se feront directement par l'agence d'exécution pour éviter toute corruption éventuelle, mais aussi pour s'assurer de la concordance des pièces justificatives avec les dépenses réelles. Des contrats de sous-traitance sont souhaitables avec les organisations de la Société Civile, notamment en ce qui concerne l'éducation civique et électorale de la population.
- Concernant les contrats internationaux : l'agence d'exécution suivra ses propres règles et procédures en les matières (les spécifications étant faites par la partie nationale) ; ou les règles et procédures du bailleur de fonds. Ces contrats concerneront surtout les acquisitions du matériel de recensement et du matériel électoral.

576. La résolution efficace du problème de la logistique: le financement des élections en RDC devra accorder une attention particulière au problème de la logistique, et en particulier du transport. Le financement doit définir très clairement et dès le départ comment transporter le matériel et le personnel à l'intérieur du pays. Le transport se fait généralement par voie aérienne. Or non seulement les compagnies nationales sont insuffisantes, mais encore, la plupart des petites compagnies qui existent opèrent sur des liens intérieurs qui ne sont pas agréés par les institutions internationales compétentes. Le problème du transport se fera sentir avec acuité à l'occasion de la collecte des résultats des élections. Sans moyens de transport rapide et efficace, les résultats sont exposés à des manipulations, sources de fraudes électorales.

ETAT D'AVANCEMENT DE L'ADOPTION DES LOIS ESSENTIELLES A LA TRANSITION EN RDC - 27/09104

Lois	Elaboration de projet ou de proposition de loi	Examen par Commission du Gouvernement de Transition	Adoption par Conseil des Ministres	Examen Commission Assemblée Nationale	Adoption par l'Assemblée Nationale	Adoption par le Sénat	Commission Paritaire (1)	Adoption définitive par l'Assemblée Nationale	Cour Suprême (1)	Présidence (Promulgation ou renvoi à l'Assemblée Nationale)
Loi sur les parties politiques	Oui	Oui	Oui	Oui	N/A (05/03/04)	N/A	N/A	N/A (05/03/04)	NA	Oui (15/03/04)
Commission Electorale Indépendante	Oui	Oui	Oui	Oui (13/05/04)	Oui (27/12/03 ; 19/04/03)	Oui	Oui	19/04/2004 18/05/04	Oui	Oui (05/06/04)
Haute Autorité des Médias	Oui	Oui	Oui	Oui (23/01/04)	Oui	Oui	Oui	04/02/04	Oui	Oui (30/07/04)
Commission Éthique Anti-corruption	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	11/02/04	Oui	Oui (30/07/04)
Observatoire National des Droits de l'Homme	Oui	Oui	Oui	Oui (15/12/04)	Oui	Oui	Oui	18/02/04 15/06/04	Oui	Oui (30/07/04)
Commission Vérité et Réconciliation	Oui	Oui	Oui	Oui (20/12/03)	20/04/04	Oui	Oui	20/04/04	Oui	Oui (30/07/04)
Loi sur la Défense	Oui	Oui	Oui	En cours (06/05/04)	En cours (31/05/04)					
Loi partant organisation Territoriale et Administrative	Oui	Oui	Oui	Première discussion		1 ^{ère} discussion				
Loi sur la Nationalité	Oui	Oui (20/07/04)	Oui (20/07/04)	Oui	Oui (25/09/04)	Oui (09/09/04)				
Loi sur l'amnistie	Oui	En cours								
Loi Electorale	Oui	Oui								
Loi sur le recensement	Oui	Oui	Oui (22/09/04)							
Loi Référendaire	Oui (proposition)									
Projet de Constitution	En cours d'élaboration au Sénat									

(1) N'est valide que pour les lois pour lesquelles cette procédure s'applique, telles que les lois organiques.

SOUTIEN AU PROCESSUS ELECTORAL EN RDC — CADRE DES RESULTATS ESCOMPTES

Résultats escomptés : Organisation d'élections libres, équitables et transparentes avec l'appui coordonné de la communauté internationale		
Stratégie de partenariat : La MONUC assurera la coordination des interventions de tous les partenaires actifs dans le soutien au processus électoral. A gonds panier" commun sera mis en place. Un comité de pilotage dans lequel toutes les parties contribuant au processus sont représentées approuvera les plans d'activité détaillés et suivre les progrès dans l'exécution du projet.		
Titre du Projet : Soutien au Processus Electoral en RDC.		
Résultats Escomptés	Indicateurs	Activités Planifiées
O. L'équipe chargée du projet et les arrangements institutionnels sont mis en place et opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> Des rapports réguliers sont fournis. Le Secrétariat du Comité de Pilotage est assuré. Le Comité Technique International est régulièrement informé des progrès. Réunions du Comité de Pilotage tous les deux mois. 	0.1. Recrutement de personnel national et international. 0.2. Fourniture d'équipements de travail; 0.3. Coordination parmi les partenaires du projet (CEI, MONUC, bailleurs) et lancement du recrutement et des procédures d'appels d'offre pour l'équipement.
1. Recensement électoral et établissement des listes électorales finalisés.	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place des procédures de recensement; Recrutement et formation des équipes Les listes électorales sont établies; Les cartes électorales sont distribuées et les électeurs inscrits. 	1.1. Recrutement et formation du personnel de recensement; 1.2. Cartographie élaborée et identification des centres de recensement; 1.3. Education civique et information sur le processus électoral; 1.4. Préparation et publication des appels d'offre pour le matériel de recensement; 1.5. Sélection des fournisseurs de service et signature des contrats; 1.6. Commande des équipement et matériels; 1.7. Consolidation des listes électorales définitives; 1.8. Enregistrement des électeurs et distribution des cartes électorales; 1.9. Diffusion des règles et règlements de vote.
2. La population congolaise est informée et sensibilisée au sujet du recensement, des élections et du référendum sur la nouvelle constitution.	<ul style="list-style-type: none"> Programme d'éducation civique élaborée et mis en oeuvre; Les électeurs sont bien informés au sujet du processus électoral et la majorité participe aux élections. 	2.1. Information et sensibilisation des électeurs au sujet des différentes composantes du processus électoral. 2.2. Ateliers d'éducation des électeurs dans les provinces; 2.3. Campagne d'information à la TV, radio, et pièces de théâtre; 2.4. Formation des acteurs et des agents.

Résultats Escomptés	Indicateurs	Activités Planifiées
3. Organisation d'un référendum constitutionnel	<ul style="list-style-type: none"> La majorité des électeurs approuve la Constitution ; Les observateurs nationaux et internationaux certifient la transparence du processus ; La Constitution est approuvée. 	3.1. Diffusion du projet de constitution et sensibilisation 3.2. Formation des acteurs (partis politiques, agents du gouvernement, personnel d'assistance électoral) 2.1. Préparation et publication des appels d'offre concernant le matériel électoral ; 2.2. Sélection du fournisseur de service et signature du contrat ; 2.3 Commande de l'équipement et du matériel ; 3.3. Campagne d'information et de sensibilisation ; 3.4. Organisation du référendum ; 3.5. Publication des résultats
4. Organisation des élections	<ul style="list-style-type: none"> Les élections se déroulent d'une manière pacifique et transparente. Transparence et caractère équitable certifiés par les observateurs internationaux. Les résultats sont publiés, accessibles à tous, et acceptés par la population 	4.1.1 Campagne d'Information, d'Education et de Communication. 4.1.2 Formation des acteurs (partis politiques, agents du gouvernement, personnel d'assistance électoral) 4.1.3 Préparation et publication des appels d'offre concernant le matériel électoral; 4.1.4 Sélection du fournisseur de service et signature du contrat; 4.1.5 Commande de l'équipement et du matériel; 4.1.6 Campagne d'information et de sensibilisation; 4.1.7 Organisation des élections; 4.1.8 Publication des résultats finaux et définitifs.

SOUTIEN AU PROCESSUS ELECTORAL EN RDC BUDGET INDICATIF

Ce budget a été préparé par la Commission Electorale Indépendante avec l'appui technique des Experts de la Commission européenne et du Comité Technique international

BUDGET TOTAL INDICATIF POUR LE PROCESSUS ELECTORAL EN RDC			
N°	Objet	Besoins pour 2 ans	Besoins, 1^{ère} année
I	Equipement et fonctionnement de la CEI		
II	Recensement des lecteurs	101.224.057	101.224.057
	Matériel d'inscription (inclus transports vers la RDC)	40.160.000	40.160.000
	Transport matériel et personnel (à l'intérieur de la RDC)	10.242.560	10.242.560
	Frais de stockage du matériel	605.100	605.100
	Formation, sensibilisation, éducation civique	9.262.210	9.262.210
	Coût du personnel d'enregistrement	28.756.000	28.756.000
	Production des listes	3.000.000	3.000.000
	10 % (imprévus)	9.202.187	9.202.187
III	Référendum Constitutionnel	37 046 185	
	Listes électorales	3.000.000	
	Matériel électoral	5.580.000	
	Transport matériel et personnel	8.846.730	
	Formation, sensibilisation éducation civique	13.446.520	
	Coût du personnel d'enregistrement	605.100	
	Production des listes électorales	2.200.000	
	10 % imprévus	3.367.835	
IV	Elections (28 millions d'électeurs)	116.020.569	
	Listes électorales	12.000.000	
	Matériel électoral et personne	16.496.000	
	Transport matériel et personnel	21.973.989	
	Formation, sensibilisation, éducation civique	2.420.400	
	Coût du personnel d'enregistrement	43.782.856	
	Production des listes électorales	8.800.000	
	10 % (imprévus	10.547.324	
	TOTAL. Général pour Processus Electoral	284.083.912	119.378.605
V	Frais de gestion (5%) ⁽²⁸⁾	14.547.324	6.283.084
	TOTAL Général	299.035.696	125.661.689
Ce budget est basé sur un scénario d'un maximum de cinq élections (référendum, élections locales, élections parlementaires et élections présidentielles à deux tours), 28 millions d'électeurs de vote (700 électeurs par bureau)			

²⁸⁾ Ces frais n'étaient pas compris dans les estimations financières d'origine du programme.

CHAPITRE 15 - DESARMENT, DEMOBILISATION ET REINSERTION ET REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE ⁽²⁹⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

577. Au cours de la dernière décennie, la RDC a connu des explosions de violence successives: pillages par les forces armées en 1991 et en 1993, premier conflit en 1996 et deuxième entre 1998 et 2003. Ces explosions ont généré une très grande insécurité dans certaines zones (accompagnées de violations majeures des droits de l'homme), qui constitue un obstacle majeur à la stabilisation du pays et au redémarrage de l'activité économique. De ce fait, la situation est caractérisée par trois facteurs principaux:

- **La prolifération de groupes armés mal contrôlés.** Selon les estimations actuelles, le total des combattants en armes sur le territoire congolais s'élève à environ 300 000 hommes. Ceci inclut: non- seulement les forces des principales parties au conflit, mais aussi un grand nombre de milices locales dont la chaîne de commandement est parfois floue - et qui sont particulièrement difficiles à contrôler. A moins de parvenir à prendre ou reprendre le contrôle sur ces groupes, le résultat des efforts de paix et de relance risque d'être de courte durée.
- **La dimension régionale de l'insécurité.** Aux groupes congolais s'ajoutent des bandes de rebelles étrangers qui opèrent sur le territoire de la RDC ou à partir de ce territoire vers les pays voisins. Les activités de ces bandes (souvent mal contrôlées et qui sont responsables d'un nombre important d'atrocités) sont une menace très réelle pour la sécurité de certaines provinces (notamment à l'Est du pays) ainsi que dans certaines zones des pays limitrophes. Quelle que soit l'importance et la force réelle de ces groupes armés, leur présence a une incidence importante sur la stabilité de la sous-région et les relations entre la RDC et ses voisins. Le règlement de cette question est donc au coeur du défi de la consolidation de la paix en Afrique centrale.
- **Un important impact financier.** Le conflit a eu un impact significatif sur la répartition des dépenses publiques, privilégiant l'effort de guerre dans les allocations budgétaires. Entre 1996 et 2001, plus d'un cinquième des ressources publiques en moyenne étaient affecté aux dépenses militaires (au détriment des secteurs sociaux et des infrastructures). La restructuration du secteur de la défense est donc essentielle pour rendre au pays une marge de manoeuvre dans ses efforts de développement.

578. Le travail dans ce secteur est donc essentiel pour la consolidation de la paix et de la sécurité, à la fois sur le territoire de la RDC et dans la sous-région. Le défi est double: il s'agit de réformer le secteur de la sécurité (forces armées et police) et de démobiliser et réinsérer les anciens combattants pour leur offrir des alternatives à la violence.

SITUATION ACTUELLE

Le cadre général

579. Les efforts en cours s'inscrivent dans le cadre des accords issus du dialogue inter-Congolais – et notamment du mémorandum sur les questions militaires et de sécurité, signé le 6 mars 2003, à Pretoria, qui définit les conditions de l'établissement de forces armées

²⁹⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

nationales, intégrées et restructurées, y compris l'unification des personnels des principales forces armées, et prévoit la démobilisation des combattants qui ne seront pas intégrés aux forces armées nationales issues de ce processus.

580. Ces efforts sont sous-tendus par quelques grands principes, et notamment:

- **La responsabilité nationale.** La responsabilité des efforts de réforme du secteur de la sécurité et de démobilisation et réintégration appartient au Gouvernement – qui est déterminé à jouer son rôle en la matière (en consultation avec les groupes cibles et les partenaires nationaux et internationaux). Cette responsabilité nationale est essentielle dans le contexte politique actuel.
- **La dimension régionale.** La dimension régionale du conflit implique que sa résolution doit aussi se faire sur une base régionale: les progrès dans la réforme du secteur de la sécurité favorisent la restauration d'un climat de confiance qui à son tour contribuent à la stabilité. Les efforts de la RDC doivent donc être accompagnés d'actions parallèles de la part des pays voisins, afin de réduire de manière graduelle les forces en présence et de rétablir un nouvel équilibre à un niveau sensiblement plus bas.
- **Le respect des droits humains.** Dans un pays qui a souffert d'atrocités, les efforts en cours et à venir doivent être organisés de manière à assurer le respect des droits fondamentaux de la personne humaine tels que garantis dans la Constitution et les chartes internationales ratifiées par la RDC.

La réforme du secteur de sécurité

581. La mise en place d'une armée nationale restructurée et intégrée est un des éléments clés du processus de résolution du conflit en RDC ainsi que de la stabilité dans la région: la mise en place d'une armée républicaine, professionnelle et représentative de la nation (les Forces Armées de la République Démocratique du Congo, FA-RDC) constitue la clé de voûte de la pacification du pays.

582. La réunion des Etats Majors des composantes des entités souscrivant à l'Accord Global et Inclusif a permis la formulation d'un processus de réforme en deux phases:

- **Une phase d'intégration** initiée depuis la fin 2003 avec la mise en place d'un Haut Commandement Militaire Intégré, la nomination des différents responsables des corps d'armée et des régions militaires (10 régions et Kinshasa), et la constitution d'une brigade intégrée basée à Kisangani;
- Une phase de restructuration des FA-RDC durant laquelle une réduction significative des effectifs est prévue. La planification de cette phase est en cours et tiendra compte de la mission confiée aux FA-RDC par la Constitution de la Transition et de la capacité financière de l'Etat dans le cadre des réformes et du redressement post-conflit à moyen et long terme.

La définition d'un Programme National de désarmement, démobilisation et réinsertion

583. Sur les 300 000 hommes en armes aujourd'hui présents sur le territoire, le Gouvernement prévoit d'en démobiliser environ 150 000. Ce processus s'organise en trois phases distinctes et

successives: (i) le désarmement, c'est-à-dire l'acte de remise volontaire d'armement par le combattant à l'autorité militaire compétente; (ii) la démobilisation, c'est-à-dire l'acte administratif en vertu duquel le combattant change son statut de militaire en celui de civil; (iii) la réinsertion, c'est-à-dire le processus par lequel le démobilisé reprend sa place dans la vie sociale et économique du pays.

584. Les efforts du Gouvernement s'inscrivent dans un cadre plus large du Programme Multi-pays, financé par un certain nombre de bailleurs. Ce Programme qui soutient ces processus dans toute la sous-région, permet d'assurer que la dimension régionale est prise en compte et a mis en place une structure de dialogue et de suivi entre Gouvernements des pays bénéficiaires et bailleurs. Dans ce contexte, un programme national pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion a récemment été approuvé par le Gouvernement de la RDC.

585. Ces activités se déroulent également dans le cadre d'une série de décrets--promulgués depuis septembre 2003 qui organisent les responsabilités des différentes institutions concernées, notamment: (i) le Ministère de la Défense Nationale, Démobilisation et Anciens Combattants, le Ministère de la Solidarité et des Affaires Humanitaires ainsi que le Ministère des Affaires Sociales identifiés comme ministères focaux; (ii) un Comité Interministériel chargé de définir la politique du Gouvernement en la matière et de veiller à la bonne exécution de cette politique; (iii) la Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (CONADER) chargée de la mise en oeuvre opérationnelle du programme nationale de désarmement, démobilisation et réintégration (en coopération étroite avec les services compétents de l'Etat, la MONUC, les ONG nationales et internationales, les bailleurs, etc.) et le Comité de gestion des fonds de désarmement, démobilisation et réinsertion (CGFDR) chargé de la gestion financière et de la passation de marchés.

586. La phase de préparation et de mise en place des institutions est désormais achevée – et l'objectif dans les prochains mois est d'assurer la mise en oeuvre du programme, dans toute son ampleur. Il importe de noter qu'une série d'opérations d'urgence ont déjà été lancées qui permettent soit de contribuer à faire face à des problèmes immédiats (tels que la violence dans le district de Ituri), soit de tester des approches qui pourront être reprises et développées dans le cadre plus large du programme national.

LES ACTIONS EN COURS

587. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour améliorer la situation dans le secteur – telles que celles décrites ci-dessus. Ces efforts, néanmoins, sont restés relativement limités du fait du manque de moyens humains et financiers mais surtout de l'impossibilité jusqu'à une date récente d'accéder à certaines régions.

588. En parallèle, un certain nombre de bailleurs, notamment la Banque mondiale, la Commission Européenne, l'OIT, le PNUD, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume Uni, la Suède, ont apporté un soutien financier très significatif au processus de désarmement, démobilisation et réinsertion dans le cadre du MDRP. Par ailleurs, le Gouvernement a bénéficié d'une assistance technique importante de la communauté internationale, notamment de la Banque mondiale, du PNUD, UNICEF, MDRP et de la Belgique dans la préparation du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion. Les Etats-Unis, la France et le Japon ont également fourni un appui à un certain nombre d'activités d'urgence durant la phase intérimaire. Enfin le Gouvernement bénéficie de l'appui technique et financier de la Belgique

dans la planification de la restructuration de l'armée, et du soutien de la MONUC et de la France dans le domaine de la Police.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

589. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif est double (i) rétablir la sécurité sur l'ensemble du territoire en restaurant un contrôle effectif et efficace des pouvoirs publics sur ceux qui détiennent les armes, (ii) contribuer à la consolidation de la paix, de la réconciliation nationale et à la reconstruction socio-économique du pays ainsi qu'à la stabilité politique de la région.

590. Dans ce cadre, les objectifs spécifiques sont triples:

- **Réunifier et restructurer les forces de sécurité (armée, police)**, à travers un processus d'intégration des principaux groupes armés au sein des forces armées ou de la police (à l'issue d'un processus de sélection des combattants les plus aptes) et de refonte des chaînes de commandement – puis de réduction graduelle des effectifs et d'introduire la professionnalisation (ces deux derniers processus devront être lancés durant la période de programme, mais ne pourront être menés à bien que sur une période plus longue que celle du programme). Il est important de noter que les effectifs des forces armées (et donc les dépenses correspondantes) vont devoir croître (du fait de l'intégration des différents groupes au sein des forces armées) avant de décroître.
- **Désarmer, démobiliser et réintégrer les anciens combattants** qui ne sont pas intégrés dans les forces de sécurité restructurées ou qui sont affectés par la réduction des effectifs au sein de ces forces. Ce processus devra être mené à bien rapidement, dans le cadre du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion, afin d'avoir un impact sur la stabilité et la sécurité durant la période particulièrement délicate de la transition – et sera de fait achevé d'ici la fin du programme.
- En coopération avec les pays voisins, parvenir à un règlement de la question des milices étrangères qui opèrent actuellement sur 9u à partir du territoire de la RDC.

591. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et bailleurs de fonds puissent travailler en partenariat : la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

592. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples – mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

593. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note – et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

594. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Achever le processus d'intégration et de refonte des commandements** des forces armées et de la police, y compris: (i) en menant à terme le processus de nomination des principaux chefs militaires et responsables de la police (au niveau des Etats-majors, mais aussi aux niveaux provincial et local), de sorte que soit assuré un équilibre satisfaisant entre les différentes parties prenantes, sans pour autant réduire le professionnalisme ou l'efficacité de ces commandements; (ii) en assurant le rétablissement effectif de la chaîne de commandement de ces responsables jusqu'au plus bas niveau (et en particulier en assurant l'adhésion et l'intégration effective dans ce nouveau système des officiers subalternes et des sous-officiers).
- **Assurer le paiement régulier des soldes militaires et des salaires des policiers** à travers l'ensemble du pays. Il s'agira: (i) tout d'abord d'assurer le versement des soldes et des salaires de manière régulière dans toutes les provinces et y compris dans les zones reculées (par un élargissement graduel des zones dans lesquelles les salaires sont payés); (ii) puis de revaloriser les rémunérations des personnels-clés (la solde d'un soldat est en moyenne de \$12 par mois). Ceci est essentiel pour éviter les troubles et mutineries qui ont dans le passé été la conséquence du non-paiement des soldes et salaires.
- **Compléter le cadre opérationnel du processus de restructuration des forces armées.** Il s'agira en particulier: (i) de parvenir à une traduction opérationnelle des accords intervenus sur les principes de ce processus (en termes de procédures, de responsabilités, etc.); (ii) de finaliser un calendrier précis, sur lequel il existe un consensus parmi les parties prenantes, pour la mise en oeuvre des différentes étapes de ce processus; (iii) de définir les principaux éléments du processus de professionnalisation des forces armées (mesures internes, formation, assistance technique, équipement), y compris les questions de calendrier et de responsabilités, sur la base des réflexions déjà engagées; (iv) rendre opérationnelle la structure militaire d'intégration.
- **Définir le cadre normatif régissant la création d'une nouvelle force de police.** Il s'agira en particulier: (i) de finaliser les réflexions en cours sur les missions, la structure et le commandement de cette force; (ii) de préparer un plan précis pour la mise en oeuvre de ces réformes (en termes de priorités, de responsabilités et de calendrier); (iii) de lancer le processus (en particulier par la nomination des principaux responsables).
- **Assurer le caractère opérationnel de la CONADER.** Il s'agira essentiellement: (i) de s'assurer que cette structure a l'autorité et les moyens nécessaires, notamment en termes de ressources humaines et d'équipements, pour mener à bien sa mission; (ii) de veiller à ce que dans les premiers mois de son fonctionnement elle reçoive l'appui et le « pilotage » nécessaires pour pouvoir développer ses capacités opérationnelles d'une manière satisfaisante.

INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

595. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement, dans le cadre de la préparation du Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (pour ce qui est du processus de désarmement, démobilisation et réintégration) ainsi que dans le contexte des réflexions appuyées par la MONUC et certains bilatéraux (dont la Belgique et la France) sur la réunification et la restructuration des forces armées et de la police nationale.

Synthèse des besoins financiers

596. Du fait de l'incertitude qui continue à prévaloir sur certains des éléments-clés de ces programmes (notamment le nombre exact d'anciens combattants à réintégrer, en particulier parmi les milices les plus mal contrôlées, les équipements déjà disponibles ou la localisation future des concentrations de forces armées), les besoins financiers indiqués ci-dessous correspondent à des estimations initiales qui pourraient être sujettes à des modifications importantes pendant la mise en oeuvre du programme.

597. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur – pour la durée du programme et pour la première année.

Tableau 15 Besoins financier pour le secteur DDR et RSS (en US\$) ⁽³⁰⁾

Objectif	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (\$US)	Besoins financiers pour la première année (\$US)
Réunification et restructuration des forces armées	80.000.000	20.000.000
Bâtiments	45.000.000	12.000.000
Equipements	25.000.000	6.000.000
Assistance technique	10.000.000	2.000.000
Réunification et restructuration de la police nationale	40.000.000	15.000.000
Bâtiments	20.000.000	8.000.000
Equipements	15.000.000	5.000.000
Assistance technique	5.000.000	1.000.000
Désarmement, démobilisation et réintégration	205.000.000	50.000.000
Désarmement	5.000.000	2.000.000
Démobilisation	30.000.000	15.000.000
Réintégration	170.000.000	32.000.000
TOTAL DDR ET RSS	325.000.000	85.000.000

La réunification et restructuration des forces armées et de la police nationale

598. Pour les deux secteurs, les évaluations financières sont basées sur de premières estimations des services techniques compétents, sur une analyse des capacités effectives de mise en oeuvre (en particulier dans la mesure où une part importante de ces activités seront

³⁰⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

menées dans les provinces), mais surtout sur une évaluation des ressources qui pourraient être rendues disponibles (les besoins vont bien au-delà et seules les activités qui présentent véritablement un caractère d'urgence ont été inscrites au programme). Les investissements nécessaires dans ces deux sous-secteurs sont principalement de trois types:

- **Travaux d'urgence sur les bâtiments (casernes, postes de police).** La finalité et la nature de ces travaux sont différentes dans chaque secteur. En ce qui concerne les forces armées, il s'agit essentiellement de procéder aux travaux strictement nécessaires pour assurer aux soldats des conditions de vie qui soient comparables à celles de l'ensemble de la population congolaise – et ce de manière à éviter les situations de démoralisation ou de mécontentement qui pourraient dégénérer en troubles ou mutineries dans la période particulièrement sensible que constitue la transition. En revanche, les travaux de modernisation ou de reconstruction ne sont pas intégrés dans ce programme - à la fois pour des raisons de coûts d'opportunité (par rapport à d'autres secteurs) et parce que les besoins dépendront de la structure finale des forces armées après leur restructuration. En ce qui concerne la police, il s'agit de réhabiliter les bâtiments de manière à permettre à ces forces de recommencer à fonctionner de manière satisfaisante, en priorité dans les grandes villes et les zones les plus touchées par l'insécurité. Les listes détaillées de travaux prioritaires sont disponibles auprès du Ministère de l'Intérieur pour la police et du Ministère de la Défense ou de l'Etat-major pour les forces armées
- **Fourniture d'équipements.** Là encore, la finalité et la nature de ces activités varient par secteur. Pour les forces armées, il s'agit essentiellement des équipements nécessaires au rétablissement effectif de la chaîne de commandement et de la discipline et en particulier: (i) d'uniformes (qui permettent de rétablir un esprit d'appartenance propice à la restauration de la discipline); (ii) de moyens de communication (notamment des radios et un nombre minimum de véhicules); (iii) de moyens administratifs (ordinateurs, équipements de bureau, etc.). Les équipements proprement militaires (armement, etc.) ne font pas partie de cette demande. Pour les forces de police, il s'agit des équipements nécessaires à leur bon fonctionnement (en donnant la priorité aux postes situés dans les grandes villes et dans les zones les plus affectées par l'insécurité), y compris uniformes, équipements standards de police, véhicules, moyens de communication, équipements de bureau, etc. Les listes détaillées d'équipements prioritaires sont disponibles auprès du Ministère de l'Intérieur pour la police et du Ministère de la Défense ou de l'Etat-major pour les forces armées
- **Formation et assistance technique.** Il s'agit essentiellement: (i) d'aider à préparer et mettre en oeuvre les réformes; (ii) de renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux central et provincial; (iii) de mener à bien des programmes de formation des policiers et des membres des forces armées (y compris sur les questions de droits de l'homme et de responsabilité par rapport aux autorités civiles). Les besoins spécifiques seront définis de manière précise au fur et à mesure que les réformes progresseront, en concertation étroite entre bailleurs et Gouvernement.

Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion.

599. Dans le cadre du programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion, les besoins d'investissements pour les actions de désarmement et de démobilisation visent essentiellement à financer les opérations suivantes: (i) l'appui à la CONADER pour la

coordination du processus; (ii) la fourniture d'assistance technique pour appuyer la mise en oeuvre et la gestion d'ensemble du programme selon les besoins requis; (iii) la production de certificats de désarmements et d'actes de démobilisation et l'établissement des archives correspondantes; (iv) le soutien ad hoc aux opérations (qui seront conduites par le Gouvernement sous l'observation de la MONUC en ce qui concerne le désarmement et avec l'aide éventuelle de la communauté internationale).

600. Les besoins d'investissements pour l'appui à la réinsertion visent à soutenir un processus en deux phases:

- **Assistance immédiate.** Cet appui est destiné à faciliter: (i) le retour du démobilisé et de ses dépendants dans une communauté de leur choix; (ii) leur installation physique dans cette communauté; (iii) leurs besoins élémentaires pendant la phase de transition; (iv) l'acquisition d'informations et de conseils permettant de maximiser l'impact du programme de réinsertion.
- **Assistance à la réinsertion socio-économique proprement dite.** Cet appui inclut: (i) des services d'information et de conseil pour les démobilisés sur les opportunités de réinsertion offertes dans le cadre du programme; (ii) des actions de formation technique et professionnelle; (iii) des activités génératrices d'emploi (travaux à haute intensité de main d'oeuvre, etc.); (iv) des projets d'insertion socio-économique (retour à l'école, promotion de l'auto-emploi, réinsertion dans le secteur public ou privé, etc.).

601. Ceci est complété par des programmes spécifiques pour lesquels l'appui des bailleurs est nécessaire, en direction de groupes particulièrement vulnérables et/ou dont les besoins sont différents de ceux des autres combattants – tels que les enfants associés aux groupes armés (pour lesquels la stratégie est axée sur la réunification familiale et l'apport d'une aide psychosociale et économique, notamment à travers le renforcement des structures existantes de protection de l'enfance), les handicapés et les malades chroniques, etc.

La mise en oeuvre

602. Etant donné la complexité des tâches à entreprendre et la taille du territoire congolais, la mise en oeuvre de ces deux processus représente un formidable défi. L'expérience à ce jour (au titre des programmes en cours) a conduit un certain nombre de partenaires de la RDC (dont la Banque mondiale) à considérer que la mise en oeuvre d'un programme de l'ampleur de celui qui est décrit ici est réalisable en 3 à 4 ans – et les contraintes de mise en oeuvre ne devraient donc être un facteur limitant ni pour l'absorption, ni pour la mobilisation des ressources extérieures.

603. Néanmoins, afin de maximiser l'impact des ressources disponibles, les bailleurs sont encouragés à prêter attention aux points suivants:

- **Travail en partenariat.** La complexité et l'envergure du programme demande la participation d'un nombre important de partenaires. Ce partenariat devra se matérialiser à plusieurs niveaux afin de couvrir stratégiquement les besoins d'ordre financier, technique, opérationnel, etc.
- **Mise en oeuvre décentralisée.** Le programme adopte un principe de mise en oeuvre décentralisée afin d'assurer la proximité institutionnelle avec le groupe cible et l'efficacité dans la prise de décisions.

- **Flexibilité opérationnelle.** Pour mieux répondre aux enjeux et contingences, il sera essentiel de faire preuve d'une grande flexibilité opérationnelle, à la fois au niveau de la planification et de la mise en oeuvre. Ceci permettra d'ajuster les efforts aux évolutions politiques et sécuritaires.
- **Transparence et rigueur.** Les efforts se développent dans un contexte très sensible du fait de la spécificité des bénéficiaires (des groupes armés) et de la nature politique de ses objectifs (la stabilisation et la paix). Pour cette raison, une définition claire et rigoureuse des règles s'avère fondamentale, à trois niveaux : (i) dans la définition du cadre juridique de la démobilisation, qui définit le groupe cible, les modalités de démobilisation ainsi que les bénéfices y afférant et les opportunités offertes par le programme; (ii) dans la mise en place d'un dispositif robuste et fiable de gestion du groupe cible (banque de données), basé sur le recensement exhaustif et individuel de tous les candidats au programme et sur l'utilisation des procédures d'identification cohérentes et crédibles; (iii) dans la mise en place d'un dispositif de gestion indépendante des ressources financières du programme. Le Comité Inter-ministériel veillera au respect de ces principes.
- **Sensibilisation.** La sensibilisation est une activité critique tout au long du programme. Dans un environnement de post-conflit caractérisé par la méfiance, la sensibilisation doit jouer un rôle central dans la réconciliation et la pacification.

CHAPITRE 16 – ENVIRONNEMENT, FORETS ET CONSERVATION DE LA NATURE ⁽³¹⁾

DESCRIPTION SOMMAIRE DU SECTEUR

Description générale

604. La RDC compte 128 millions d'hectares de forêts soit 47 pour cent des forêts d'Afrique, dont la moitié en forêt dense humide et l'autre moitié en forêt claire et savane arborée. Ces espaces sont essentiels à la survie et au développement de la population, qui est l'une des plus démunies du monde. La RDC est le premier pays d'Afrique de par l'étendue de ses forêts, et le plus important pour la préservation de l'environnement mondial. C'est le deuxième massif de forêt tropicale dans le monde après le Brésil et le cinquième pays forestier du monde après la Russie, le Canada, les Etats-Unis et le Brésil, devant l'Indonésie, la Malaisie, et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. De ce groupe, la RDC est le pays le moins industrialisé, et le seul dont le patrimoine forestier est encore relativement intact.

605. Les forêts se répartissent sur l'ensemble du territoire congolais (une carte en annexe présente les différents types de végétation en RDC). Elles englobent divers faciès écologiques : forêt dense humide sempervirente et semi décidue (surtout dans la Cuvette centrale) ; forêts édaphiques; forêts de montagne (surtout dans l'Est), forêt claire et savanes arborées (surtout dans le Sud). Tout au long de son histoire coloniale et post-coloniale, l'approche vis-à-vis des forêts a été guidée par la convoitise individuelle au détriment de l'intérêt collectif. Les bénéfices pour les populations locales et le gouvernement national furent marginaux.

Les ressources forestières

606. Un inventaire exhaustif des ressources forestières congolaises n'est pas disponible. Les forêts congolaises procurent de; produits autres que le bois d'oeuvre qui sont essentiels pour la survie des populations locales : plantes médicinales, protéines, fruits, matériaux de construction. Les chenilles, champignons et autres produits végétaux sont importants pour l'alimentation des populations rurales sur l'ensemble du territoire, de même que les produits de la chasse et de la pêche. Les forêts produisent aussi la majeure partie de toute l'énergie utilisée en RDC, sous forme de bois de feu et de charbon de bois. Des abritent une diversité biologique qui est unique dans le monde et remplit des fonctions environnementales d'importance mondiale en séquestrant le carbone et en régulant le régime hydrique. En ce qui concerne le bois d'oeuvre, les forêts congolaises contiennent environ 100 essences dont les caractéristiques technologiques permettent l'usage industriel. Ces forêts se caractérisent aussi par la variabilité du stock disponible par hectare. Les essences forestières caractéristiques peuvent être très différentes d'un massif à l'autre. Par exemple, le wengé se trouve surtout dans la province du Bandundu, alors que l'afrormosia est concentré dans les provinces Orientale et de l'Equateur.

³¹⁾ Ce chapitre a été préparé avec le soutien de la Banque mondiale

607. La RDC possède environ 60 millions d'hectares de forêts qui sont potentiellement apte à la production durable de bois d'oeuvre. La RDC possède autant de forêts productives que tous les pays d'Afrique centrale réunis (Gabon, 20 millions d'hectares; Congo, 20; Cameroun, 15; RCA : 5 ; et Guinée Equatoriale, 1). Le pays compte deux massifs distincts et disproportionnés :

- Le Bas-Congo (forêt du Mayombe) contient plus de 1 million d'hectares de forêts qui sont exploitées depuis les années 30, sans technique d'aménagement durable. Surexploitées ces forêt sont actuellement épuisées. Pour avoir soutenu plus de la moitié de la production annuelle du pays en grumes. Cette situation a été favorisée par la présence des peuplements près de Simba et de la proximité du port d'exportation.
- La Cuvette Centrale contient environ 60 millions d'hectares, répartis entre Bandundu, Equateur et Province Orientale, et dans une moindre mesure le Kivu, le Maniema et le Kasai. Ce massif est largement intact. On y trouve à peu près la même gamme d'essences que dans les autres pays, à l'exception de l'okoumé (*Aukoumea klainenana*) et de l'Ayous (*Triplochyton scleroxylon*). Les essences-clefs sont : le bois rouge (*KhayaSipo*, *Sapelli*, *Tiama*, *Kosipo*, etc.), le Wenge (*Millet/a laurenti* qui est endémique de la RDC, et l'Afrormosia (*Pericopsis elata*) qui est rare dans les pays voisins. Ce sont des bois de haute valeur technologique, parfois regroupés en peuplement grégaires.

Problématique de l'exploitation des ressources forestières

608. En 2001, il est apparu que les ressources (publiques) forestières de la RDC faisaient l'objet de spéculation à grande échelle, et que les bénéfices futurs de ces forêts risquaient d'être détournés hors des mains du peuple congolais lui-même. En effet, 45 millions d'hectares parmi les forêts les plus riches du pays étaient détenues sous forme de garanties d'approvisionnement valables pour 25 ans. Ces concessions avaient été allouées par des procédures de gré à gré, à titre presque gratuit, et ce sans effort d'aménagement forestier ni consultation préalable des les communautés locales.

609. Sous l'ancien régime forestier, l'immobilisation d'une concession de 200 000 hectares ne coûtait que \$286 par an, ce qui ouvrait la voie à des acquisitions spéculatives à grande échelle, avec, à terme, la possibilité pour les détenteurs de sous-louer ou d'hypothéquer les concessions. Alors que la production était pratiquement à l'arrêt en 2001, de nombreuses requêtes pour obtenir de nouvelles concessions continuaient d'affluer au Ministère de l'Environnement. Dans de nombreux cas, les détenteurs ne respectaient pas leurs obligations, même minimales, imposées par la garantie. Le risque de spéculation à grande échelle jetait les bases d'une exploitation non-durable, non-légitime et inéquitable des ressources forestières de la RDC, avec peu de bénéfices socio-économiques pour les populations riveraines.

610. Depuis 2002, le gouvernement conduit un Agenda Prioritaire de réforme qui vise à résoudre les dysfonctionnements hérités du passé, de façon à remettre le secteur forestier sur les rails de la gestion durable, de la participation locale et de l'accès équitable aux richesses publiques du pays. Plusieurs mesures visant à protéger l'intérêt national et l'intérêt des collectivités rurales ont été prises:

- **La révision des garanties** a amené la résiliation de 163 d'entre elles totalisant plus de 25 millions d'hectares pour lesquelles les clauses contractuelles n'étaient pas respectées. Ces 25 millions d'hectares ont été reversés dans le domaine public et devront faire l'objet du processus participatif de zonage forestier pour leur éventuelle ré-allocation ou ré-affectation à d'autres usages.
- **Un moratoire suspendant toute nouvelle allocation** a été instauré jusqu'à la mise en oeuvre des procédures d'adjudication publique prévues par le nouveau code forestier de 2002. Ce moratoire vise à éviter que les ressources naturelles qui appartiennent au peuple congolais ne soient distribuées de façon discrétionnaire avant que les modalités de mise en oeuvre du nouveau code ne soient complètement opérationnelles.
- Le loyer annuel des concessions (taxe de superficie) est graduellement rehaussé afin de dissuader la spéculation, et 40% des revenus de cette taxe sont destinés aux entités administratives décentralisées locales conformément au nouveau code forestier. Cette mise en place d'un loyer annuel s'est faite dans le cadre d'une revue économique globale de la filière-bois, incluant des ateliers nationaux

Les enjeux socio-économiques de l'exploitation durable des ressources naturelles

611. La gestion durable des ressources naturelles de la RDC constitue l'un des défis majeurs du pays, aussi bien d'un point de vue national économique et social que dans la perspective de la préservation de l'environnement mondial :

- **Contribution au développement rural.** La forêt milieu de vie est la principale source de revenus pour la quasi-totalité de la population rurale congolaise. C'est la première source de protéines animales et aussi la première source d'énergie domestique (bois de feu et charbon de bois). Plusieurs produits forestiers non ligneux entrant dans l'alimentation humaine et dans la pharmacopée (les plantes médicinales) font l'objet d'une forte demande de la part des populations rurales et urbaines. Le marché domestique du bois, notamment Kinshasa est approvisionné entièrement par des exploitations artisanales. L'utilisation des espaces et des ressources forestières par les populations locales, notamment les Pygmées, s'appuie sur des coutumes et droits traditionnels qui varient d'une province à l'autre.
- **Contribution à la relance de l'économie – l'industrie du bois.** Les forêts aptes à la production de bois d'oeuvre couvrent une superficie totale d'environ 60 millions d'hectares, situés en grande dans la Cuvette Centrale. Elles peuvent devenir le support d'un important tissu d'activités économiques, industrielles et d'investissement. La production nationale a chuté de 500 000 m³ à 44 000 m³ entre 1992 à 2002. La production a toujours été faible au regard des potentialités estimées à environ 6 millions de m³ par an (mais limitée par les contraintes de la chaîne logistique). Depuis 2003, ce secteur connaît un re-démarrage net, et on estime que la production de 2004 avoisinera déjà 200 000 m³. L'industrie du bois, si elle est bien encadrée, peut générer de nombreux emplois, des contributions au développement rural, des recettes au profit de l'Etat et des collectivités locales, et peut exercer un effet d'entraînement sur les autres secteurs (services, transports), tout en préservant durablement toutes les fonctions dévolues à la forêt. Mais ces bénéfices ne suivront pas automatiquement l'exploitation industrielle. Il faut que des politiques adéquates soient rigoureusement appliquées sur le terrain.

Conservation de l'environnement mondial et de la biodiversité

612. Les aires protégées couvrent 8 pour cent du territoire national. La RDC abrite 54 pour cent des espèces de mammifères répertoriées en Afrique. Elle renferme 5 Sites du Patrimoine Mondial classés par l'UNESCO. Les écosystèmes de montagne contiennent le plus grand nombre d'espèces endémiques mais sont les plus sensibles à l'érosion. Les forêts claires et sèches du sud sont les plus menacées par l'exploitation du bois de feu. C'est aussi les plus fragile écologiquement. La RDC possède plus de la moitié des réserves d'eau douce du continent et c'est le 4ème pays dans le monde pour son potentiel hydroélectrique. Les forêts congolaises rendent des services uniques à l'environnement mondial et ces services non-extractifs pourraient être valorisés et rémunérés dans l'avenir; notamment la séquestration du carbone.

SITUATION ACTUELLE

Situation générale

613. Le patrimoine forestier de la RDC est aujourd'hui soumis à des pressions croissantes provenant de l'exploitation artisanale et commerciale du bois, de l'agriculture itinérante sur brûlis, de la récolte des bois de feu, du braconnage commercial, de l'exploitation minière et l'urbanisation anarchique, etc. Si elles ne sont pas bien encadrées, ces pressions peuvent détruire la base de développement que constituent les forêts. On constate que les ressources de bois d'oeuvre sont restées jusqu'à ce jour relativement intactes exception faite de la province du Bas-Congo, ceci en raison des carences d'infrastructures et de l'enclavement de la ressource forestière. Ce potentiel forestier, qui peut être géré durablement sur le plan social et environnemental, a jusqu'ici peu contribué à l'économie nationale.

614. Il faut noter que dans le contexte actuel de la RDC, le re-démarrage de l'industrie du bois et l'accroissement des autres pressions sur la forêt se feront spontanément, avec ou sans politique adéquate, et avec ou sans l'appui des partenaires au développement. Mais s'il n'est pas bien encadré, ce re-démarrage risque de ne produire que des bénéfices socio-économiques minimes pour le peuple congolais, et conduire à l'épuisement rapide des ressources. Le défi de la RDC et de ses partenaires, aujourd'hui, devra t consister à accompagner et canaliser le développement du secteur forestier de sorte qu'il contribue durablement à la relance de l'économie, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement mondial.

Déforestation : un schéma complexe

615. On estime que la RDC est aujourd'hui le pays d'Afrique centrale le plus touché par la déforestation avec un taux annuel de déforestation estimé entre 0.13 et 0.71 pour cent. Toutefois, le schéma de pressions sur la forêt en RDC diffère de celui d'autres pays d'Afrique Centrale, avec relativement peu de pression industrielle mais de fortes pressions rurales. Ce schéma de pressions sur la forêt est aussi très variable en fonction des régions géographiques et se calque sur le schéma de distribution démographique.

616. La Cuvette Centrale n'a subi jusqu'à présent qu'une exploitation forestière très sélective, laquelle a eu peu d'impact sur l'état des forêts. En revanche, la déforestation est sévère dans le Kivu, le Katanga, le Kasai et le Bas-Congo, où les densités démographiques et l'agriculture vivrière sont plus intenses. La recherche de terres agricoles, la collecte de bois de feu, le pacage et les feux de saison sèche conduisent au morcellement et à la destruction des forêts

naturelles. Autour de Kinshasa, pratiquement toute la forêt a été défrichée dans un rayon de 60 à 100 km. Les forêts congolaises souffrent aussi de fortes pressions de braconnage.

617. En revanche, le « potentiel forestier » congolais est resté, de façon accidentelle, à l'abri de l'extraction industrielle, par la conjugaison des facteurs suivants :

- **Peu de pressions agro-industrielles** poussant à transformer à grande échelle les forêts naturelles en plantations ou en terres d'élevage contrairement à ce qui se passe en Amazonie ou en Asie du Sud-Est.
- **Difficultés d'accès.** Les quatre maillons de la chaîne multi-modale de transport (port, rail, fleuve, et routes) sont dégradés. Hormis les rives du fleuve, la région de la Cuvette est aujourd'hui en grande partie hors d'accès.
- **Instabilité politique et précarité du climat des affaires** ont freiné l'essor de l'industrie forestière et agricole, depuis les années 1970. La majorité des forêts sont restées inaccessibles par Kinshasa pendant les conflits des années 1990 à 2003.

Les impacts du conflit

618. Les dégâts infligés par la guerre ne sont pas encore évalués de manière précise. Toutefois, plusieurs des principaux parcs sont situés dans les régions particulièrement touchées par le conflit, au Kivu et dans la Province Orientale. Des troupes armées et des camps de réfugiés ont assuré leur survie à partir des ressources de ces parcs : gibier, bois de feu. En 1995-96, un million de réfugiés rwandais se sont installés aux abords du parc des Virunga. Dans la partie nord, les effectifs d'éléphants, de buffles sont tombés à 1 pour cent de leur niveau d'avant-guerre. Certaines espèces sont menacées d'extinction. Il semblerait que les effectifs de gorilles se sont bien maintenus, avec encore 650 individus dans le parc national des Virunga. Le conflit a aussi démantelé la capacité des institutions à gérer les parcs, même à l'écart des zones de combat.

819. Le délabrement des voies d'évacuation et les niveau relativement modeste des chantiers connus conduisent à écarter l'hypothèse d'un trafic: de grand ampleur pendant les années de conflit. En effet, contrairement aux minerais précieux, le délabrement des voies d'évacuation a constitué un obstacle naturel empêchant le trafic du bois à grande échelle, surtout dans l'Est et le Nord du pays. La guerre a plutôt placé la forêt congolaise à l'abri de l'extraction intensive. La pression industrielle sur les forêts a été moindre que si le pays avait été normalement ouvert au monde extérieur, par comparaison avec les pays forestiers d'Afrique centrale, d'Amazonie, d'Asie du sud-est. D'une trentaine de sociétés actives au début des années 1990, on est passé à une dizaine en 2002 ; et de 500 000 m³ de production on est passé à moins de 100 000 m³ en 2002.

Les forêts dans la vie rurale congolaise

620. Dans la situation économique tragique qu'a connu le pays dans la dernière décennie, les forêts ont joué un rôle exceptionnellement important dans la survie des populations rurales. Des régions entières ont été privées d'accès au commerce. L'évacuation des produits agricoles était souvent impossible. Les populations des campagnes et des petites villes ont dû se retourner vers la forêt pour leur survie. Les besoins en protéines animales étaient couverts par la chasse. Cette situation a été exacerbée par l'afflux de réfugiés et l'exode urbain.

621. Environ trente-cinq millions de congolais vivent dans les zones rurales, où la forêt est omniprésente. Elle est leur cadre de vie normal. Les forêts dans la vie rurale congolaise sont :

- **Un moyen de subsistance.** Elles fournissent les biens indispensables à la survie : matériaux de construction, bois de chauffage et de cuisson, aliments de base telles que les protéines de la viande de chasse, et la pharmacopée traditionnelle. La médecine traditionnelle basée sur les plantes est pratiquement le seul soin de santé accessible pour la majorité des populations rurales. Le bois couvre plus de 80 pour cent des besoins énergétiques dans tout le pays. Le prélèvement en bois de feu est d'environ 65 millions de m³ par an (FAO).
- **Une source de revenus.** Elles sont une source de revenus financiers par le commerce de viande de brousse, de trophées jusque dans les régions les plus éloignées. Dans la périphérie des centres urbains, le commerce de bois de feu, de charbon de bois, de bois de construction, de la viande de brousse sont des activités lucratives.
- **Une source d'activité économique et d'investissements.** La forêt attire les industries du bois et les industries agricoles, et avec elles les routes, les opportunités d'emplois et les travaux d'infrastructure sociale qui se négocient dans le cadre des cahiers des charges, telles que les écoles, dispensaires, etc. En quelque sorte, de façon indirecte, la forêt « s'échange » contre les instruments de développement apportés par le secteur privé industriel.
- **Un réservoir de terres arables.** C'est un réservoir de terres pour l'agriculture itinérante. Les cultures et les techniques varient selon les régions et les ethnies, mais dans l'ensemble, l'agriculture vivrière en RDC est rudimentaire, fait peu appel au) : intrants et requiert de longues jachères. Elle est donc grande consommatrice de terres.

Cadre institutionnel

622. La décennie de conflit que vient de traverser le pays a accentué la déliquescence des institutions publiques chargées de gérer ce patrimoine public. Les institutions nationales sont aujourd'hui dans l'incapacité de mettre en oeuvre sur le terrain les axes de la nouvelle politique de gestion durable. Toutefois, il existe dans l'administration forestière du Ministère de l'Environnement une vision claire du développement du secteur, et un capital de ressources humaines qui, s'il bénéficie du renforcement adéquat, pourra traduire cette vision en résultats tangibles sur le terrain. Le même type de constat peut s'appliquer aux institutions de la société civile nationale, prêtes à accompagner les institutions publiques dans l'élaboration et la mise en oeuvre des nouvelles politiques.

LES ACTIONS EN COURS

623. Au cours des dernières années, un certain nombre d'actions ont été entreprises par le Gouvernement pour améliorer la situation dans le secteur. Elles incluent la promulgation d'un nouveau Code et qui comprend, entre autres, les innovations fondamentales suivantes: (i) la gestion participative, impliquant la concertation de tous les acteurs dans la gestion durable (secteurs public et privé, ONG, communautés locales) lors des choix sectoriels importants ; (ii) l'organisation de l'espace forestier, en trois grandes catégories, avec les forêts vouées principalement au développement rural (forêts communautaires), à la production durable (forêts de production permanente) et à la conservation de la nature (forêts classées) ; (iii)

l'aménagement durable par la mise en oeuvre des plans d'aménagement durables dans toutes les forêts de production, y compris des mesures sociales (mécanisme des « cahier des charges ») et de conservation de la nature ; (iv) la conservation de la nature à travers l'accroissement du réseau de conservation jusqu'à 15 pour cent du territoire national ; (v) la foresterie communautaire, avec l'affirmation du droit des communautés locales de gérer directement leurs propres forêts ; (vi) le partage des revenus à travers la mise en place d'une fiscalité plus simple, fondée sur la transparence, et visant un partage plus équitable de la rente forestière entre les opérateurs privés, l'Etat et les communautés riveraines par la rétrocession de 40 pour cent des revenus de la taxe de superficie aux entités locales décentralisées pour des infrastructures sociales ; (vii) des incitations aux investisseurs privés avec l'introduction d'une série de mesures qui favorise un climat plus clair, plus sûr et plus transparent propice aux investissements privés pour tous les opérateurs qui souhaitent valoriser les ressources forestières de façon responsable sur le plan social, environnemental et fiscal.

LES OBJECTIFS POUR LES 3 A 4 PROCHAINES ANNEES

624. Dans le cadre du programme minimal pour les 3 ou 4 années à venir, l'objectif général est de remettre en place un cadre réglementaire et institutionnel qui permette d'assurer la protection et la conservation des ressources naturelles de la RDC tout en permettant leur exploitation durable et responsable et en procurant des bénéfices tangibles pour les populations rurales et pour le peuple congolais dans son ensemble

625. Pour atteindre les objectifs du programme, il sera important que Gouvernement et donateurs puissent travailler en partenariat : la complémentarité entre réformes institutionnelles (qui sont du ressort du Gouvernement) et investissements (qui devront être appuyés par les bailleurs) est évidente et seule une action coordonnée sur ces deux volets pourra permettre d'atteindre les objectifs indiqués ci-dessus. Les paragraphes suivants visent à définir les priorités pour chacun de ces deux volets, mais il est important de souligner que les résultats escomptés ne pourront être obtenus si l'un des deux volets venait à manquer.

LES PRIORITES INSTITUTIONNELLES

626. Les besoins urgents en terme de réformes institutionnelles sont multiples – mais dans un contexte de transition politique et d'affaiblissement des institutions, toutes ces réformes ne pourront être menées à bien dans le court terme. Il importe donc d'être sélectif, d'éviter la dispersion et de concentrer les efforts sur quelques actions-clés seulement (du moins dans une phase initiale). Dans ce cadre, les priorités ont été sélectionnées sur la base de critères d'impact (par exemple les mesures qui visent à débloquer des situations) et de réalisme (possibilité de les lancer ou mener à bien dans la période qui vient).

627. Afin de bien marquer la nécessité de concentrer les efforts, seules les cinq mesures les plus prioritaires ont été retenues dans cette note – et il est clair que bien d'autres actions seront nécessaires. Toutefois, la mise en oeuvre effective de ces cinq priorités constituerait un effort important de la part du Gouvernement et devrait permettre des améliorations substantielles de la situation.

628. Les priorités retenues sont les suivantes :

- **Le maintien d'un moratoire institué en mai 2002**, sur toute allocation jusqu'à la mise en oeuvre des procédures d'adjudication transparente prévues par le code

forestier.

- **La continuation de la mise en oeuvre des réformes fiscales** proposées par la revue économique, notamment la réduction des prélèvements para-fiscaux et l'accroissement progressif de la taxe de superficie, dont le croisement aboutit à réduire l'enveloppe fiscale sur l'activité forestière. Ces réformes incluent la mise en place d'un programme conjoint Environnement-Finances de sécurisation des recettes pour assurer que les mêmes règles s'appliquent à tous les opérateurs.
- **La conversion des anciens contrats conformément au nouveau code forestier**, impliquant l'annulation des contrats défaillants, la mise en cohérence des limites géographiques des permis et leur transformation en contrats d'aménagement durable.
- **La mise en place d'un mécanisme, le monitoring permanent et indépendant**, pour assurer la transparence et renforcer les capacités de l'administration dans l'adjudication des futures concessions, le contrôle de l'exploitation forestière sur le terrain, et la vérification de la mise en oeuvre des plans d'aménagement.
- **La rétro-cession effective de 40 pour cent de la taxe de superficie aux entités focales décentralisées** (Provinces et Territoires). Cette quote-part représente environ \$80.000 pour 2003, et augmentera proportionnellement à la hausse de la taxe de superficie et à l'adjudication de nouvelles concessions.

LES INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Choix des investissements

629. Une liste d'investissements prioritaires pour lesquels le soutien financier de la communauté internationale sera nécessaire a été établie par le Gouvernement. Le choix des infrastructures prioritaires a été effectué en collaboration étroite avec tous les acteurs du développement, y compris, les ONG, les organisations communautaires, les professionnels forestiers et le secteur privé.

Synthèse des besoins financiers

630. Le tableau ci-dessous reprend la synthèse des besoins en terme d'appui financier dans le secteur pour la durée du programme et pour la première année.

Tableau 16: Besoins financiers pour le secteur de l'environnement (en US\$) ⁽³²⁾

Objectifs	Besoins financiers pour le programme de 3 à 4 ans (SUS)	Besoins financiers pour la première année (SUS)
Zonage Forestier	5.000.000	2.000.000
Aménagement forestier – Filière - bois	5.000.000	1.000.000
Foresterie rurale	10.000.000	3.000.000
Conservation de la Nature	15.000.000	4.000.000
Renforcement institutionnel	10.000.000	3.000.000
Education et monitoring environnemental	5.000.000	2.000.000
TOTAL ENVIRONNEMENT	50.000.000	15.000.000

³²⁾ Les montants indiqués dans l'ensemble du rapport correspondent aux engagements nécessaires dans la période, sur la base d'un rythme de décaissement comparable à celui observé aujourd'hui

Zonage forestier

631. Le zonage des espaces forestiers vise à définir les limites de différentes catégories d'espaces en fonction de leur vocation prioritaire: aires protégées et zones tampons, forêts permanentes de production sous aménagement, forêts du domaine rural. Cela permettra d'éviter les conflits d'utilisation des espaces forestiers et facilitera l'attribution des nouvelles concessions. Il s'agit de cartographier de façon participative et consensuelle les catégories d'espaces définies dans le nouveau code forestier.

632. Les activités à mener par le Ministère de l'Environnement en coordination avec les autres administrations concernées par l'aménagement du territoire et avec tous les autres acteurs concernés consistent à: (i) collecter les données socio-économiques et écologiques par télédétection à l'échelle nationale et par des enquêtes et études socio-économiques sur le terrain dans des régions-pilotes ; (ii) cartographier l'utilisation actuelle de l'espace, comprendre les dynamiques foncières et démographiques locales, et faire les projections des besoins futurs des populations locales, notamment en consultant et en tenant compte des spécificités des peuples autochtones ou nomades; (iii) réaliser le zonage graduellement sur le terrain, animer le processus de consultation avec une approche participative impliquant les populations locales, ONG, secteur privé, administrations, et en examinant plusieurs scénarios de zonage pour chaque région pilote.

Aménagement forestier - Filière bois

633. Ce volet vise à encadrer les opérateurs privés dans l'aménagement durable des forêts de production, conformément au nouveau code forestier. Les activités consistent à mettre en place le cadastre forestier en tant que système intégré de gestion de l'information sur les titres d'exploitation, sur les plans d'aménagement, sur le contrôle forestier et le suivi du contentieux, avec module géographique et fiscal, géré à Kinshasa et dans les délégations provinciales. Ce volet englobe également une planification des concessions à attribuer au cours des 5 prochaines années (évaluation de la demande et du potentiel) et la mise en application des procédures d'adjudication transparente et compétitive.

934. En outre, il s'agira de définir les règles d'aménagement durable et renforcer la capacité de l'administration forestière (SPIAF, DGF, DGC, services de terrain) à vérifier la qualité des plans d'aménagement qui seront proposés par les opérateurs environ 2-3 ans après la fin du processus de conversion, et à en contrôler l'exécution sur le terrain. Pendant la période intérimaire il s'agira de surveiller le respect des règles minimales qui sont inscrites au contrat provisoire sur le plan environnemental (y compris gestion de la faune) et social (y compris cahier des charges et respect des droits d'usage). Par ailleurs, il conviendra de mettre sur pied d'un programme de collaboration entre le Ministère de l'Environnement et le Ministère des Finances (DGRAD, autres) pour sécuriser le recouvrement des taxes forestières, et des pénalités en cas d'exploitation illégale.

935. Enfin, ce volet comprendra la création d'un cadre incitatif pour que l'industrie du bois crée de la valeur ajoutée et de l'emploi en RDC, sans menacer l'équilibre avec la capacité de production durable des forêts. Il est important que cet effort de pilotage du secteur n'interfère pas sur l'initiative du secteur privé mais crée des incitations. Par exemple, l'adjudication des concessions, assortie du contrôle de terrain et du recouvrement des taxes, incite à mieux valoriser les essences moins connues, à réduire les pertes en forêt, et à créer plus de valeur

ajoutée dans la transformation.

Foresterie rurale

636. Ce volet vise à assurer la participation des populations locales dans les décisions et dans la gestion des espaces et des ressources forestières dont elles dépendent et à assurer que l'utilisation de ces ressources par d'autres acteurs se répercute par des bénéfices tangibles à leur profit. Cette composante implique un travail important de définition de règles et de modalités concrètes de mise en pratique, en application des principes posés par le nouveau code forestier. Ces modalités pratiques devront être testées. Elles varieront probablement d'une province à l'autre, en fonction des spécificités économiques, sociales et écologiques.

Conservation

637. Ce volet vise la réhabilitation du réseau national des aires protégées (8 pour cent du territoire national, dont une grande partie dans les régions les plus exposées aux conflits) et à préparer le terrain pour l'extension de ce réseau à 15 pour cent du territoire conformément à la politique nationale en matière de la conservation de la nature. Les activités à mener par l'Institut Congolais de Conservation de la Nature (ICCN) sont de (i) réviser la loi relative la conservation de la nature, sur la base d'un processus participatif associant tous les acteurs concernés, en complémentarité avec le code forestier et en tenant compte des expériences des autres pays ; restaurer les capacités institutionnelles de l'ICCN à assurer la responsabilité principale dans la gestion des aires protégées, et à coordonner effectivement les appuis de ses nombreux partenaires internationaux ; (iii) réhabiliter les 10 Aires protégées et, à court terme, sauvegarder le potentiel des 5 Sites du Patrimoine Mondial sur le plan de la biodiversité mondiale et à éviter l'extinction des espèces-phares pour le potentiel touristique du pays ; (iv) créer des nouvelles aires protégées (Parcs Nationaux, Réserves, Réserves et Domaines de Chasse).

Renforcement institutionnel

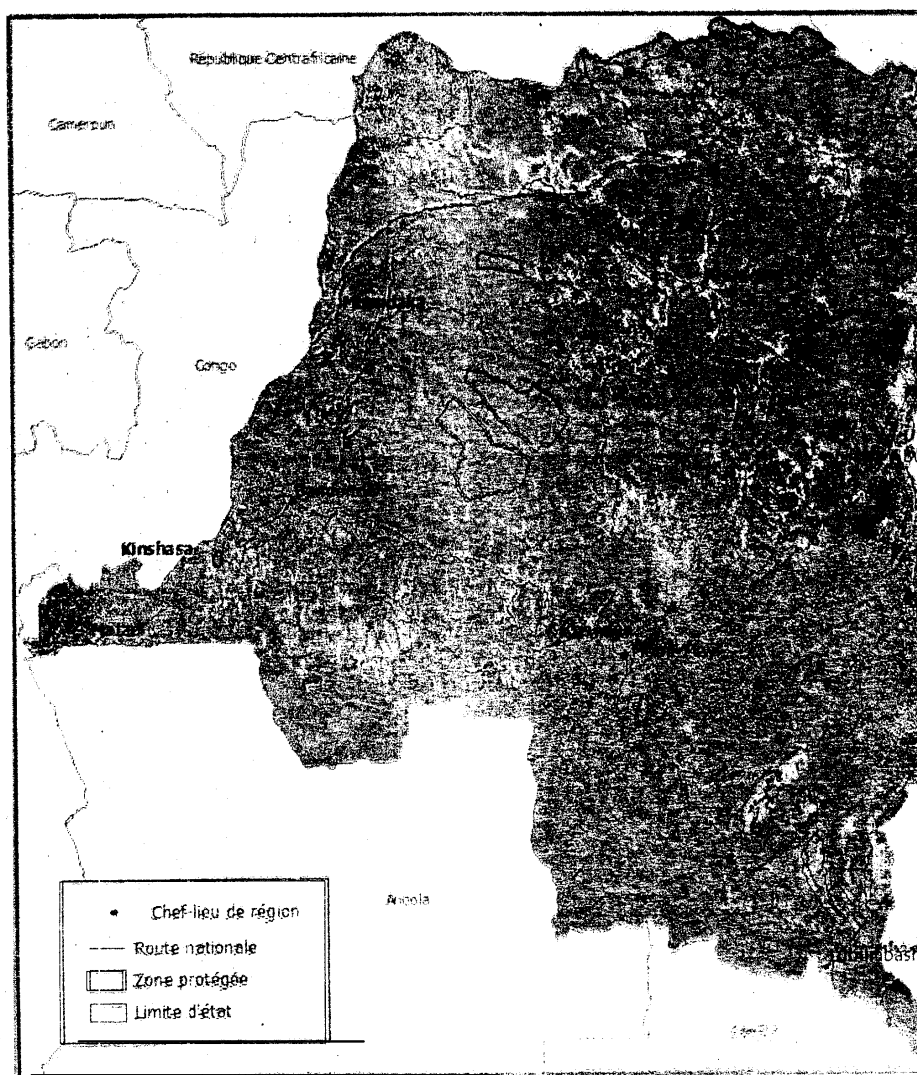
638. Cette composante vise à réhabiliter l'administration forestière et de conservation de la nature capable d'assurer le minimum de fonctions nécessaires pour assurer que la relance du secteur produise des bénéfices socio-économiques tangibles pour la population congolaise et de façon durable sur le plan environnemental. Une revue institutionnelle, qui aura lieu en 2004 sur co-financement de l'Union Européenne, de la Banque mondiale et de la France définira le programme de renforcement du Ministère de l'Environnement et de l'ICCN.

639. Les principales activités de ce programme de renforcement sont : (i) la formation et recyclage de base adressé aux agents du Ministère et de l'ICCN ; (ii) l'équipement en matériel élémentaire pour permettre aux services centraux et extérieurs d'effectuer leurs missions essentielles en tenant compte des contraintes logistiques ; (iii) la réhabilitation d'infrastructures, au niveau central et dans les services de terrain (11 délégations provinciales et 144 services de territoires) ; (iv) le renforcement des fonctions administratives avec la mise en place d'un système de gestion des ressources humaines et de gestion des ressources financières, et la remise en cohérence des effectifs avec les besoins réels ; (v) la relance d'un institut de formation de techniciens et ingénieurs forestiers pour assurer la relève des cadres actuels qui sont proches de la retraite.

Education et monitoring environnemental

640. Cette composante vise à porter à la connaissance des acteurs locaux les instruments et mécanismes de gestion introduits par le nouveau code et à les associer à la mise au point des modalités concrètes d'application. En outre, elle vise aussi à accompagner la mise en oeuvre du Programme Forêts et Conservation et des programmes des autres secteurs dans cette phase de relance de l'économie de la RDC, pour en mesurer les impacts, optimiser les bénéfices socio-économiques et environnementaux et au besoin rectifier des approches. Enfin, elle vise à ce que la RDC commence à tirer parti des opportunités qui peuvent s'offrir de valoriser les services environnementaux que ses forêts rendent à la communauté mondiale, sous la forme de contrat de prospection biologique, de séquestration de carbone, de concessions de conservation ou d'autres arrangements liés à la gestion des eaux douces.

VEGETATION DE LA RDC



ANNEXE 1

**LES ELEMENTS ESSENTIELS DU CHEMIN CRITIQUE
POUR UNE TRANSITION CONGOLAISE REUSSIE
(31 MARS 2004)**

L'objectif de la transition congolaise est officiellement de mettre en oeuvre les solutions adoptées pendant les négociations du dialogue inter-congolais à Sun City et les autres protocoles d'accord constituant l'accord global et inclusif de Pretoria du 17 Décembre 2002. Ces protocoles apportent les réponses voulues par les leaders congolais pour rétablir une stabilité de long terme au Congo et mettre un terme à la désintégration du pays résultant de 32 ans de mobutisme et 7 années de guerre.

Dans cette perspective, la transition s'est également fixé comme objectif plus fondamental de réaliser un "Ordre Politique Nouveau", et devrait donc également créer les conditions pour rompre avec les pratiques d'abus de pouvoir et d'accaparement des richesses. Dès lors la transition devrait permettre de poser les fondations d'un système politique démocratique promouvant la bonne gouvernance et fondé sur la transparence dans la gestion des ressources financières et naturelles du pays. Si la transition n'apporte pas de changement en la matière, elle a peu de chances de remédier aux problèmes fondamentaux du pays et d'augurer d'un meilleur avenir pour les Congolais.

1. Définition des éléments essentiels d'une transition congolaise réussie

La première étape d'un processus de reconstruction politique est nécessairement dominée par les questions sécuritaires, légales et constitutionnelles. Au-delà du partage du pouvoir à Kinshasa, le premier bénéfice de la paix pour les populations congolaises est un retour à la sécurité et à la liberté de mouvement sur un territoire réunifié. Seuls la sécurité, le désarmement des bandes armées, et la réintégration des forces armées peut garantir les autres bénéfices du processus de paix que sont les élections ou la reconstruction économique et sociale du pays (accroissement de l'aide internationale, multiplication des projets de développement, création d'emplois, retour des investisseurs étrangers, etc.).

Le chapitre général du retour à la sécurité dans un contexte de post-conflit inclut habituellement plusieurs sous-chapitre qui sont : 1. La sécurité des institutions de transition dans la capitale (sécurité des hommes et des bâtiments contre les manifestants ou les criminels); 2. La restructuration et réintégration des forces armées ; 3. Le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants appartenant aux groupes armés ne pouvant/voulant pas faire partie de l'armée intégrée ; 4. La réunification et la réhabilitation des forces de police, de la justice et des capacités pénitentiaires dans les grandes villes du pays.

Simultanément, la réunification effective du pays implique le rétablissement d'une administration territoriale unique, et la réunification des services de l'immigration et des douanes pour appliquer des règles uniques de contrôle aux frontières. La réhabilitation des services douaniers et d'une capacité effective de police des frontières est un complément essentiel du DDR qui permet de limiter et contrôler les différents trafics alimentant les groupes armés.

Pour poser les fondations d'un avenir démocratique et de bonne gouvernance, la transition doit par ailleurs produire le cadre juridique et constitutionnel approprié, qui garantira l'équilibre des pouvoirs, la tenue d'élections libres et la reconstruction progressive d'un Etat de Droit dans les phases ultérieure du processus de reconstruction politique (Cf. Tableau 1 pour un descriptif des différentes phases de la reconstruction politique congolaise). Il faudra également prévoir des mesures concrètes de plus grande transparence dans la gestion quotidienne des affaires de l'Etat.

La réalisation opérationnelle de chacune de ces activités dépend étroitement de la confiance de la Communauté internationale dans la volonté et la détermination du gouvernement de transition de passer d'une économie de guerre à une économie de paix, et notamment de gérer les finances publiques et autres ressources nationales dans une transparence accrue. Les décaissements de l'aide internationale qui conditionnent la réforme des services de sécurité ne devraient pas être remis en cause par une mauvaise gestion des finances publiques à l'approche des élections, mais plutôt faire l'objet d'une surveillance accrue quant à leur affectation réelle. De plus, la transition congolaise est déjà concurrencée sur l'agenda international par d'autres processus de paix (Soudan, Côte d'Ivoire). Elle ne peut pas se permettre de manquer la fenêtre d'opportunité ouverte aujourd'hui pour sa reconstruction politique, en ne produisant pas les résultats escomptés.

Enfin, l'environnement régional ne peut pas être ignoré. Certains voisins du Congo n'ont pas nécessairement intérêt au succès de sa transition. Le rétablissement de la sécurité signifie également l'arrêt des flux illégaux d'armes dans l'Est du pays et la résolution définitive des conflits locaux tels que ceux de l'Ituri, des Kivus ou du Nord-Katanga. La normalisation des relations avec le Rwanda et l'Ouganda notamment fait partie des éléments essentiels d'une transition congolaise réussie, pour autant qu'elle se réalise au bénéfice de toutes les parties.

2. Vers le chemin critique : établir les priorités et définir leur enchaînement

Pour réussir la transition, l'architecture 1+4 doit fonctionner. Il n'y a pas d'autres solutions. Si le processus décisionnel qui constitue le moteur de la transition ne redémarre pas et les décisions stratégiques nécessaires à l'enclenchement de la réforme des services de sécurité, de la réunification du territoire et du processus électoral ne sont pas prises en juin 2004, les chances de tenir des élections en juin 2005, voire même en 2006 risquent de rapidement disparaître. La transition congolaise pourrait ainsi manquer, dès à présent, l'entrée du chemin critique pouvant la mener au succès.

L'enchaînement des priorités entre les éléments essentiels de la transition peut ensuite être établi pour maximiser les chances de succès. Tout d'abord, la sécurité physique des institutions de transition et de ses animateurs doit être assurée en permanence. L'assassinat d'un des leaders de la transition pour quelle que raison que ce soit ou la mauvaise gestion du mécontentement social à Kinshasa peuvent toujours être exploités politiquement et mettre en péril la transition. Ensuite, l'échec de la réintégration et de la restructuration des FA-RDC paralyserait la réunification effective du pays et rendrait impossible la tenue d'élections, quelles qu'elles soient. Or ce processus de réintégration et son corollaire, le DDR, sont étroitement dépendants du maintien de l'aide internationale et donc de la bonne gestion des ressources financières et naturelles de l'Etat.

Enfin, les élections ne peuvent se tenir sans l'obtention d'une large majorité sur la future constitution et sans la mise en place du cadre juridique approprié (loi sur la commission électorale indépendante, loi sur l'enregistrement des électeurs, loi sur la nationalité, loi sur l'amnistie, loi sur la décentralisation).

A contrario, même si ils sont hautement désirables, le renouvellement total de l'administration territoriale, la réhabilitation complète des services de police, de justice et de détention pénitentiaire ne sont pas des conditions sine qua non d'une transition réussie. Le renouvellement total de l'administration territoriale comprenant une révision complète de son recrutement et de ses modes de fonctionnement ne peut se faire qu'au cours des étapes successives de la décentralisation, une fois le cadre réglementaire et administratif nécessaire adopté, après la transition (un tel cadre devrait comprendre notamment la clarification du statut des fonctions publiques nationales et décentralisées, des garanties de bonne gouvernance locale sur la gestion des budgets décentralisés, la révision des pouvoirs conférés aux autorités locales, une révision de la loi foncière et des procédures d'acquisition des terres, etc.).

L'existence d'une capacité policière de gestion des foules dans les grandes villes est également, hautement souhaitable en prévision de la campagne électorale et du dépouillement des voix. Cependant, les besoins policiers seront inversement proportionnels à la qualité, à l'inclusivité et à la transparence du processus électoral. Un processus juste et transparent de constitution des registres électoraux et une loi électorale garantissant la représentation équitable de toutes les communautés sont la meilleure garantie contre la généralisation de la violence locale. Plus la commission électorale sera forte et indépendante et mieux elle sera organisée, moins les élections risquent d'être marquées par la fraude et la violence. In fine, le cadre juridique des élections jouera un rôle plus important pour la crédibilité des élections que la réhabilitation des capacités policières, judiciaires, et pénitentiaires sur l'ensemble du territoire.

Enfin, la restauration de bonnes relations régionales et la finalisation du DDRRR sont également souhaitables mais ne sont pas critiques pour la tenue d'élections nationales, pour autant que des garanties internationales seront apportées sur les flux d'armes vers le Congo et le contrôle opérationnel des FDLR, et qu'une amélioration significative sera établie sur le contrôle des personnes et des biens aux frontières.

On peut ainsi résumer l'enchaînement des priorités pour réussir la transition:

1. Le bon fonctionnement du schéma 1+4;
2. L'amélioration de la sécurité des institutions de transition à Kinshasa (protection rapprochée ; gestion des foules ; contrôle de la criminalité);
3. La réintégration et la restructuration effectives des forces armées;
4. Le désarmement, la démobilisation et la réintégration effectives des groupes armés et des autres combattants non réintégrés dans les FA-RDC ou la police;
5. La transparence dans la gestion des finances publiques et des ressources naturelles et l'amélioration de l'exécution budgétaire ;

6. La réunification de l'administration territoriale;
7. L'établissement d'une Commission électorale forte, vraiment indépendante et bien organisée ;
8. L'obtention d'un large consensus sur la nouvelle constitution et l'adoption d'une loi électorale garantissant l'inclusivité et la représentativité de toutes les communautés congolaises;
9. L'amélioration des contrôles sur les mouvements des biens et personnes aux frontières, notamment des flux de population et des flux d'armes;
10. La finalisation du DDRRR des groupes armés rwandais ou, à défaut, l'établissement d'un contrôle Militaire effectif sur leur liberté de mouvement ;

3. Mesures opérationnelles de soutien à la transition et décisions stratégiques urgentes

La transition ne pourra réussir que s'il se maintient un équilibre politique et une volonté commune d'avancer au sein de l'espace présidentiel. Cet équilibre fragile peut être dramatiquement renforcé par la communauté internationale qui peut jouer un rôle permanent de stabilisateur et de conseiller sur les modalités effectives et opérationnelles d'avancée vers les élections. L'engagement du CIAT avec les institutions de transition doit de fait être plus soutenu.

La création d'un momentum politique en faveur du chemin critique ne peut pas dépendre uniquement de la pression internationale. Au contraire, toute pression politique indiscriminée peut se révéler inefficace ou contre-productive. La pression internationale ne peut venir qu'en complément d'efforts de médiation, qui eux-mêmes ne peuvent réussir que s'ils sont réguliers, équilibrés et reconnus par toutes les parties comme légitimes et impartiaux. Une médiation doit également proposer des solutions préventives de résolution des conflits afin d'éviter des délais inutiles et des situations de crise.

Ce type de médiation aurait par ailleurs besoin d'être appuyé par une unité d'analyse politique gardant un contact permanent avec tous les acteurs de la transition, et offrant des solutions aux problèmes existants a des fins de prévention des conflits. L'unité de soutien à la transition (UST) de la MONUC pourrait jouer ce rôle pour le CIAT, en consultation permanente avec les différentes ambassades qui en sont membres.

Soutenu par les travaux d'analyse de l'UST, le CIAT pourrait également proposer l'établissement de réunions mensuelles avec les acteurs des institutions de transition sur l'ancien format de la « Commission de suivi », afin d'évaluer les progrès accomplis et les problèmes existants mois après mois, dans chacune des quatre commissions gouvernementales. Chaque mois, des représentants des différentes institutions de transition traitant des dossiers de chacune des quatre commissions gouvernementales pourraient rencontrer un sous-comité du CIAT chargé du suivi opérationnel de ces dossiers (politique et sécurité, économie et finances, reconstruction et développement, domaines culturels et sociaux).

Enfin, les décisions stratégiques suivantes doivent impérativement être prises dans les semaines à venir pour permettre à la transition de respecter ses échéances :

1. La nomination des responsables clefs de la planification et de l'exécution de la réforme des services de sécurité et de la réunification du territoire (membres de la structure militaire d'intégration ; coordinateur national du DDR ; gouverneurs des régions ; membres de l'état-major intégré de la police);
2. L'adoption du plan stratégique de réintégration et de restructuration des FA-RDC
3. L'adoption du plan national DDR et de son plan opérationnel conjoint
4. L'adoption du plan stratégique de réunification et réhabilitation de la police
5. L'adoption des cinq lois indispensables pour la réforme des services de sécurité et pour le processus électoral : (lois sur la nationalité ; loi sur l'amnistie ; loi sur la commission électorale indépendante ; loi sur l'enregistrement des électeurs ; lois sur la décentralisation).

Tableau 1. : Les étapes de la transition démocratique congolaise et du retour à la paix

	1	2	3	4	5
Période	1991-1996	1996-2003	2003-2005	2005-2010	2010-2015
Etape	Transition manquée	Guerres et négociations de paix	Transition vers la paix	Reconstruction politique	Normalisation démocratique
Enjeux et défis	<ul style="list-style-type: none"> - Retour au multipartisme - Conférence nationale souveraine - Paralysie institutionnelle - Remise en cause officielle de la nationalité des minorités rwandophones - Elections locales - Violence inter ethnique (Katanga, Kivu) - Exposition des guerres civiles rwandaises et burundaises - Crises des réfugiés - Premières guerre 	<ul style="list-style-type: none"> - Chute de Mobutu - poursuite des guerres transfrontalières - Dérive autoritaire - Ingérence étrangère - Dissolution de l'AFDL - Deuxième guerre - Partition du territoire - Exploitation illégale des ressources - Accords de Lusaka - Déploiement de la MONUC - Résolution du sun City - Cessation générale des hostilités - Retrait des troupes étrangères - Accords de Pretoria 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de la MONUC - Embargo sur les armes - Réunification économique et politique du territoire - Mise en place du cadre constitutionnel de la reconstruction politique - Mise en place du cadre de la justice transitionnelle - Rétablissement de la confiance - Réforme des services de sécurité - DDRRR - DDR - Retour de l'aide internationale - Fin de l'exploitation illégale des ressources - Normalisations des relations régionales - Elections transitionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Restauration de l'autorité et reconstruction de l'état - Mise en place effective de la décentralisation - Rénovation des infrastructures - Mise en place des structures de contrôle démocratique du gouvernement - Lutte anti-corruption - Application des mesures de Justice transitionnelle - Reconstruction de l'appareil judiciaire - Fin de l'impunité - Consolidation de la stabilité régionale - Reconstructions des capacités de production agricoles et minières - Ouvertures aux investissements extérieurs - Elections transitionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation sur le fédéralisme suivi d'un référendum - Normalisation de la vie politique - Ouverture des frontières/intégration économique régionale - Elections normalisées